

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SOCIOLOGIA POLÍTICA**

Sílvia dos Santos Fernandes

**O CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA  
DE FORQUILHINHAS E A FILOSOFIA DA POLÍCIA  
COMUNITÁRIA: UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Sociologia Política da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina como requisito parcial  
para a obtenção do título de Mestre  
em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Erni José  
Seibel

Florianópolis  
2011

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária  
da  
Universidade Federal de Santa Catarina

F363c Fernandes, Sílvia dos Santos

O Conselho Comunitário de Segurança de Forquilha e a filosofia da polícia comunitária [dissertação] : um estudo de caso / Sílvia dos Santos Fernandes ; orientador, Erni José Seibel. - Florianópolis, SC, 2011.

128 p.: grs., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia política. 2. Conselho Comunitário de Segurança - São José (SC). 3. Centros comunitários - São José (SC). 4. Polícia - São José (SC). 5. Segurança pública. I. Seibel, Erni Jose. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Sílvia dos Santos Fernandes

**O Conselho Comunitário de Segurança  
de Forquilha e a Filosofia da Polícia Comunitária: um  
estudo de caso**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Florianópolis, 20 de abril de 2011.

---

Prof. Dr. Ricardo Silva  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Erni José Seibel  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Julian Borba  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Ms. Marcos Rolim  
Centro Universitário Metodista IPA/RS



## AGRADECIMENTOS

Ao concluir mais uma etapa da minha vida acadêmica, e também pessoal, quero agradecer a todos aqueles que fizeram parte direta ou indiretamente de uma fase que foi primordial para o meu crescimento, afinal, um trabalho não é feito exclusivamente por uma pessoa, mas resulta das reflexões, das ideias e das conversas que são compartilhadas.

Primeiramente, quero agradecer a meu pai Oxalá pelas suas bênçãos, pela saúde, pelo amor, pelo carinho, pelo conforto quando a fé era abalada, pela superação frente às dificuldades e por todas as possibilidades de aprendizado. À Mãe Jupira, à Vó Hermínia, ao Luizinho e a todos que me acompanham, em especial à Maria Quitéria, que sempre me aconselhou, apoiou e orientou nas etapas da minha vida. Muito obrigada pelos valores ensinados, os quais sempre norteiam os meus passos.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política que, representado pelos funcionários e por todos os professores, foi de grande importância para a conclusão deste trabalho, e a Capes pelo financiamento à pesquisa. E, em especial, agradeço à Albertina, à Fátima e à professora Lígia, pois devido à atenção especial de vocês, num momento ímpar da minha vida, este trabalho pôde ser concluído.

Agradeço de forma carinhosa ao meu orientador o Professor Doutor Erni José Seibel, que prontamente atendeu aos meus chamados, dando toda atenção a esta pesquisa e favorecendo meu crescimento intelectual e cultural. Agradeço pela oportunidade de participar do Núcleo Interdisciplinar de Políticas Públicas (NIPP) e pelas contribuições dos colegas Marcelo e Gabriela quando refletíamos acerca das teorias e, de igual modo, aos mestrandos Antônio, Caroline, Rudy e Tabajara pelas longas discussões compartilhadas durante o curso de Mestrado.

Agradeço aos participantes da banca por terem aceitado o convite para compô-la e, certamente, pelas ricas intervenções.

Agradeço sobremaneira à Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, à coordenadoria de Polícia Comunitária de Santa Catarina e aos participantes do Conselho Comunitário de Segurança de

Forquilha por pelo apoio e pela cooperação neste trabalho que, do contrário, não teria sido realizado.

Ao Instituto de Pesquisas e Estudos em Segurança Pública, representado pela minha querida amiga Victória, a quem agradeço toda atenção e conhecimento compartilhado.

Quero agradecer ainda à equipe de Educação a Distância do curso de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) da qual faço parte e com a qual compartilhei a ansiedade e as angústias desta dissertação. Obrigada especialmente às minhas amigas Denise, Claudia e Mara, revisora deste trabalho.

Deixo registrado meu agradecimento e meu carinho à família do Grupo Espírita Filhos de Oxalá. Família é aquela que nos recebe de coração, independentemente de laços sanguíneos, por isso, agradeço de todo coração pela amizade e pelo carinho destes irmãos: Diego, Daniela, Evelize, Morgana e Vinicius. Destaco um agradecimento carinhoso à minha irmã Fabíola, que tantas vezes ouviu minhas confidências de pesquisa, minhas reflexões e meus desalentos.

Quero fazer um registro mais do que especial a uma pessoa que faz parte incondicionalmente da minha vida: minha mãe Sulesi. Obrigado por TUDO o que você fez e faz por mim, pelos exemplos de amor, de fé, de força e de superação. Mãe Sissi, você é admirável em todos os sentidos, minha mãe, minha amiga, minha conselheira, minha grande MESTRA das coisas da vida.

Enfim, um agradecimento, que é mais uma declaração de amor, à duas pessoas especiais e essenciais que fazem de mim um Ser Humano melhor a cada dia. Obrigada pela paciência, pelo apoio, pelos conselhos e pelo amor incondicional que recebo diariamente. Meu imenso amor à minha filha Maria Eduarda e ao meu marido Dilton.

## RESUMO

No presente trabalho abordamos a relação entre a polícia e a comunidade através da implementação da filosofia da Polícia Comunitária no bairro de Forquilha, no município de São José-SC. Em um primeiro momento, expomos as teorias que fundamentaram a compreensão da participação da comunidade nos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs) e a formação de políticas públicas na área, tomando como foco principal a política de segurança pública. Em um segundo momento, apresentamos o surgimento da filosofia da Polícia Comunitária e suas experiências tanto na esfera internacional quanto na nacional, objetivando entender as particularidades de cada uma. Em seguida, descrevemos o processo de implementação dessa filosofia no bairro de Forquilha, relatamos o seu processo de formação e de continuidade até a realização da presente pesquisa. Por último, questionamos a participação dos policiais e da comunidade no policiamento comunitário e discutimos também o papel e a atuação do Consseg de Forquilha.

**Palavras-chave:** Conselhos; Comunidade; Polícia; Segurança Pública.





## ABSTRACT

This study presents the relationship between the police and the community through the implementation of the philosophy of Community Police in the neighborhood of Forquilha, in the municipality of São José, Santa Catarina State. It first presents the theories that support the understanding of community participation in Community Public Safety Councils (Consegs) and the formation of public policies in the field, using as a principal focus public safety policy. It then presents the rise of the Community Police philosophy and its experiences both internationally and in Brazil, seeking to understand the particularities of each. We then describe the implementation of this philosophy in Forquilha, and report on its formation and continuity, until the realization of this study. Finally, we question the participation of the police and the community in community policing and discuss the role and action of the Conseg of Forquilha.

**Keywords:** Council; Community; Police; Public Safety.



## **LISTA DE FIGURA**

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 – Mapa da distribuição dos Consegs por município de Santa Catarina..... | 88 |
| Figura 2 – Surgimento anual dos Consegs por Carta Constitutiva.....              | 90 |
| Figura 3 – Mapa de localização do município de São José.....                     | 92 |



## **LISTA DE QUADROS**

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – O que é e o que não é policiamento comunitário..... | 57 |
|--|----|



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Consegs – Conselho Comunitário de Segurança  
OPs – Orçamentos Participativos  
POA – Porto Alegre  
PT – Partido dos Trabalhadores  
FHC \_ Fernando Henrique Cardoso  
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública  
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública  
PRONASCI – Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania  
CONSEG – I Conferência Nacional de Segurança Pública  
PIAPS – Programas Sociais de Prevenção da Violência  
GGIs – Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública  
CLICs – Conselhos de Lideranças Comunitárias  
AISP – Área Integrada de Segurança Pública  
UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí  
BOs – Boletins de Ocorrência





## Sumário

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>19</b>  |
| <b>METODOLOGIA.....</b>   | <b>23</b>  |
| <b>1 A SOCIEDADE CIVIL E O PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....</b> | <b>27</b>  |
| <b>2 A POLÍTICA PÚBLICA E A POLÍTICA DE SEGURANÇA....</b>                 | <b>37</b>  |
| <b>2.1 A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>                           | <b>39</b>  |
| <b>2.2 DEBATES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL.....</b>                    | <b>46</b>  |
| <b>2.3 DISCUTINDO O CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>                | <b>48</b>  |
| <b>2.4 PERSPECTIVAS DO PRESENTE E DO FUTURO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....</b> | <b>52</b>  |
| <b>3 O MODELO DE POLÍCIA COMUNITÁRIA.....</b>                             | <b>55</b>  |
| <b>3.1 A POLÍCIA COMUNITÁRIA E A SUA PRÁTICA EM OUTROS PAÍSES.....</b>    | <b>61</b>  |
| <b>3.2 A FILOSOFIA DA POLÍCIA COMUNITÁRIA NO BRASIL.....</b>              | <b>70</b>  |
| <b>3.3 A POLÍCIA COMUNITÁRIA EM SANTA CATARINA.....</b>                   | <b>76</b>  |
| <b>3.4 COMUNIDADE.....</b>  | <b>78</b>  |
| <b>4 OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA (Consegs).....</b>            | <b>83</b>  |
| <b>4.1 O CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA DE FORQUILHINHAS.....</b>      | <b>91</b>  |
| <b>4.2 AS REUNIÕES DO CONSELHO COMUNITÁRIO DE FORQUILHINHAS.....</b>      | <b>98</b>  |
| <b>4.3 A POLÍCIA E A COMUNIDADE.....</b>                                  | <b>108</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>113</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>117</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>  | <b>125</b> |



## INTRODUÇÃO

O tema segurança pública está presente na agenda das discussões, independentemente do meio, se político ou social. A preocupação com a criminalidade vem proporcionando um novo modo de pensar soluções para reduzir os conflitos e a violência.

Podemos distinguir dois modos de pensamento bem divergentes entre si. O primeiro, preponderante, almeja mais policiamento, mais equipamentos (viaturas e armas), mais combate à violência, como se o confronto fosse a única alternativa para reduzir os índices de crimes nos Estados. Em oposição a esse pensamento, existe outra corrente que pede soluções de longo prazo, nas quais a tecnologia não fique de fora, mas que seja valorizada tanto quanto os Direitos Humanos. Nesta concepção, a polícia participa da resolução dos problemas diários da comunidade, atuando em conjunto com esta, aconselhando-a e orientando-a na solução de seus questionamentos.

Na efervescência desse embate, surge a filosofia da Polícia Comunitária que tem como proposta de trabalho atuar na prevenção de conflitos ocorridos dentro de uma comunidade, unindo nesse esforço as pessoas da comunidade e a polícia.

Com a divulgação das experiências positivas verificadas em outros países, o Brasil também começa a contar com iniciativas que buscam repensar a relação entre a polícia e a comunidade e, devagar, vai implementando o trabalho da Polícia Comunitária em algumas cidades brasileiras.

No Estado de Santa Catarina, o modelo de policiamento comunitário começou a ser desenvolvido no ano de 2001. No esforço de agir dentro dessa nova proposta de trabalho, o Estado vem conquistando e conscientizando tanto policiais quanto comunidades sobre a importância de participarem juntos na prevenção de conflitos, aumentando, desse modo, o sentimento de segurança.

Então, por sabermos da importância da implementação de uma nova filosofia de trabalho na Polícia de Santa Catarina, propomos este estudo de caso, cujo objeto foi o Conselho Comunitário de Segurança (Conseg) instalado no bairro de Forquilha, município de São José—SC. A escolha por esse Conselho ocorreu após obtermos informações da

Coordenação da Polícia Comunitária do Estado de Santa Catarina de que este era um Conseg atuante e o primeiro a ser constituído no município de São José. É conhecido pelos importantes projetos desenvolvidos na comunidade e por suas ações servirem de exemplo para outros Conselhos que se formaram posteriormente. Nesse sentido, cremos que este estudo pode colaborar para a compreensão dos principais aspectos acerca da atuação da Polícia Comunitária nas comunidades.

Destacamos, também, que temos o direito e o dever de conhecer qual política pública o Estado tem implementado para melhorar e para aumentar a oferta de serviço em segurança pública; pois, segundo Marcineiro (2001, p. 5): “[...] a segurança, quer do Estado, quer do indivíduo, constitui um dos principais temas de discussão por todos os segmentos sociais”.

Neste trabalho, apresentamos no primeiro capítulo um recorte teórico a respeito do princípio da democracia participativa, identificamos seu surgimento e desenvolvimento, e relatamos as consequentes experiências advindas da aplicação do princípio na área, como os Orçamentos Participativos (OPs) e os Conselhos Gestores. Nosso objetivo com esse capítulo é contextualizar a participação da sociedade civil nos mais diferentes processos da gestão pública, já que o policiamento comunitário também deve propiciar um espaço para a participação popular em discussões estratégicas e em soluções para a segurança da comunidade.

No segundo capítulo enfocamos as políticas públicas e destacamos as políticas de segurança pública no País. Obviamente, um capítulo de suma importância, visto que as políticas públicas dizem respeito ao eixo norteador de todas as ações em áreas estratégicas, como educação, saúde e, no nosso caso, segurança pública.

No terceiro capítulo abordamos o modelo de Polícia Comunitária, identificamos a sua história, a experiência no contexto internacional e o surgimento desse modelo no Brasil. Em seguida, tratamos de apresentar a Polícia Comunitária no Estado de Santa Catarina e de demonstrar suas características e mudanças em relação ao policiamento tradicional. Veremos ainda a maneira como algumas localidades desenvolveram modos de atuação do policiamento comunitário levando em consideração suas características locais.

Finalmente, no quarto capítulo abordamos os Consegs, refletindo, subsidiados pelas teorias que se dedicam ao tema, sobre como a comunidade pode atuar em parceria com a polícia para a identificação, a priorização e a prevenção de crimes. Ainda no quarto capítulo apresentamos o Conseg de Forquilha, mostramos de forma empírica o trabalho de policiamento comunitário e apontamos os resultados e as dificuldades desse policiamento na respectiva comunidade. Iniciamos com um breve histórico sobre a formação desse Conselho e, a seguir, descrevemos as reuniões, os projetos e as ações promovidas por ele.

A presente análise aborda a forma como o Conseg de Forquilha trabalha a dinâmica dialógica entre a participação popular e a polícia, desenvolvendo ações no intuito de reduzir a criminalidade e de trazer mais segurança para a comunidade.

Assim, é imprescindível que estudos sejam ofertados com a intenção de mostrar as mudanças ocorridas nas políticas de segurança, principalmente mudanças ocorridas em instituições tão resistentes como é o caso das organizações policiais.



## METODOLOGIA

Em um primeiro momento, a metodologia esteve baseada na investigação teórica referente à temática da pesquisa e, para tal, buscamos produções bibliográficas nacionais e internacionais relacionadas ao tema.

Dando continuidade à pesquisa, adotamos como procedimento metodológico o estudo de caso do Conseg de Forquilha. Conforme aponta Triviño (1987), o estudo de caso pode ser considerado como um método de pesquisa dos mais relevantes na pesquisa qualitativa. Sua característica fundamental está no aprofundamento das informações coletadas, podendo fazer uso de estatísticas, com análises simples, entrevistas e observação.

No estudo de caso, “[...] a complexidade do tema aumenta à medida que se aprofunda no assunto [...]”; dessa forma, Triviño (1987, p. 134) defende que o estudo de caso “[...] exige maior severidade na objetivação, originalidade, coerência e consistência das idéias”. Goldenberg (1997, p. 34) reforça a importância do estudo de caso e, segundo ela:

O estudo de caso reúne o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto. Através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística.

O recurso que utilizamos no estudo de caso do Conseg de Forquilha foi a participação da pesquisadora nas reuniões do Conselho. Ela assistiu a sete reuniões (dez., fev., mar., abr., maio, jun. e jul. de 2010) que aconteciam na primeira terça-feira de cada mês.

Tendo em vista que o enriquecimento de uma pesquisa se constrói à medida que os atores sociais vão dando voz ao trabalho, realizamos 21 entrevistas, dentre as quais destacamos: com o

Coordenador Estadual de Polícia Comunitária e com o Coordenador de Polícia Comunitária na Polícia Militar. Também entrevistamos os participantes do Conseg de Forquilha, os policiais militares lotados no posto policial dessa comunidade e conversamos, informalmente<sup>1</sup>, com alguns moradores do bairro. Dessa maneira, percebemos, através dos discursos, a maneira como é vista a aplicação da filosofia policial pautada na “prevenção” da criminalidade.

As entrevistas foram semiestruturadas, pois, de acordo com Triviños (1987, p. 146), tal procedimento trata-se de um dos principais meios para que o pesquisador realize a Coleta de Dados. O autor considera importante

[...] a entrevista semi-estruturada porque esta, ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.

A escolha pela realização de entrevistas foi feita porque privilegiamos algumas das vantagens mostradas por Goldenberg (1997), dentre elas: maior flexibilidade na obtenção da resposta desejada; observação do entrevistado enquanto responde às perguntas; contato direto com o entrevistado, que favorece a profundidade no assunto; e, finalmente, por estabelecer com o entrevistado uma relação amistosa, o que ajuda caso haja necessidade de um retorno após uma breve análise das respostas. A autora também levanta as desvantagens da entrevista, dentre elas: a disponibilidade de tempo para a entrevista; a dificuldade na hora de se comparar as respostas, e a maior dedicação e atenção na relação entre o pesquisador e o pesquisado.

Quanto ao roteiro das entrevistas, procuramos iniciar com alguns dados pessoais para, depois, abordarmos a trajetória profissional

---

<sup>1</sup> Poucas pessoas da comunidade consentiram entrevista com o uso de gravador; quando informávamos que poderíamos ter uma conversa informal a respeito da segurança na comunidade para a elaboração desta dissertação, as pessoas se mostravam mais disponíveis, por isso não classificamos essas conversas como entrevistas, mas sim como conversas informais.



e, conseqüentemente, o que levou o entrevistado a trabalhar com a filosofia da Polícia Comunitária ou como é visto na comunidade de Forquilha o trabalho da Polícia Comunitária.



## 1 A SOCIEDADE CIVIL E O PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A sociedade civil brasileira pode ser dividida em dois momentos: um anterior a década de 1970, que se caracterizava pela pouca autonomia frente ao Estado; e, posteriormente, pelo seu ressurgimento como oposição ao Estado autoritário do regime ditatorial instaurado no Brasil nos anos de 1964. Essa oposição ao Estado foi tão expressiva e organizada que alguns analistas consideram que ela caracteriza de fato a fundação da sociedade civil no Brasil (AVRITZER, 1994 *apud* DAGNINO, 2002).

Com uma sociedade civil unificada e organizada, os processos democráticos ganharam maior destaque, ampliando o acesso da população à gestão pública, tanto num caráter fiscalizador e de controle quanto também consultivo e deliberativo sobre os investimentos e a organização do Estado, estabelecendo novas práticas de luta pela igualdade, pela solidariedade e por direitos.

Dentro desse processo de democratização da participação da sociedade civil no Estado, novos arranjos institucionais foram se formando, merecendo destaque a formação dos Conselhos, dos fóruns e do OP. Espaços estes que visavam promover um amplo debate acerca de temas e de interesses que até então eram excluídos da agenda de políticas públicas.

Sobre essa transformação, Avritzer e Pereira (2005, p. 17) destacam:

Novos espaços de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses atores, são obrigados a debater e ajustar suas estratégias; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva negociada. O local se torna o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomada de decisão discutidas e compartilhadas sob a forma de orçamentos participativos, de fóruns e arenas público-privadas e projetos participativos, seja através de novas relações jurídico-institucionais

entre as instâncias federal, estadual e municipal, seja através da construção de um novo espaço democrático com as comunidades locais e suas representações sociais e políticas.

O surgimento desses novos processos participativos promove a luta pela diminuição das desigualdades sociais e econômicas da população brasileira. Porém, é importante entender o modo como ocorrem essas transformações e compreender de que maneira ocorre a mediação entre Estado e sociedade civil dentro do universo de processos participativos institucionalizados (DAGNINO, 2002).

O princípio da democracia participativa tem como uma de suas características fundamentais a interlocução (feita em igualdade de termos) entre governo e sociedade. A legitimidade do modelo de democracia participativa está ancorada nesta característica fundamental: “[...] as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidas a elas por meio do debate público.” (LÜCHMANN, 2007, p. 144).

Como exemplos bem-sucedidos da participação popular nos processos decisórios, vamos conhecer os casos dos OPs e dos Conselhos Gestores.

Os Conselhos Gestores são espaços, que têm sua efetivação garantida legalmente pela Constituição de 1988, de articulação entre a sociedade civil e o Estado, objetivando a deliberação de políticas públicas. Seu caráter legal é resultado de um longo caminho de lutas de diversos segmentos sociais. Contudo, também podem assumir arranjos diferenciados em virtude da esfera de abrangência de suas deliberações, do contexto de sua fundação ou do tema ao qual eles se referem. De acordo com Lüchmann (2007, p. 152), os Conselhos Gestores

[...] são também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado.

Já os OPs, em sua grande maioria, dependem do projeto político-

partidário do governo local. O primeiro OP no Brasil ocorreu em Porto Alegre<sup>2</sup> e foi introduzido pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1989. Por causa da forma como definiu o seu desenho institucional, o OP-POA promoveu vários espaços de deliberação, facilitando a circulação do poder e, ao mesmo tempo, proporcionando que reivindicações populares fossem atendidas com maior rapidez. “O Orçamento Participativo em Porto Alegre consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do município.” (AVRITZER, 2002, p. 20).

O modelo de OP abriu espaço para a participação da população nas discussões sobre o que fazer com o orçamento municipal, podendo a população participar das definições sobre quais são as obras importantes naquele momento. De acordo com Lüchmann (2007, p. 155), o OP trata-se

[...] de um modelo de administração que apresenta como premissa básica o fato de que a população não apenas deve ser consultada quanto às demandas de investimento do poder público, como também deve ser capacitada para deliberar acerca das prioridades, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público.

A autora ainda nos esclarece que o OP em Porto Alegre teve grande êxito devido à vontade, ao projeto e ao comprometimento do governo local (somente quando o PT assumiu o poder municipal de Porto Alegre é que foi instituído o OP) pela tradição de organização e de lutas sociais daqueles indivíduos, pelo acúmulo de experiência participativa e associativa e pelo desenho institucional.

Sintetizando, podemos concluir que, no caso dos OPs, a deliberação é estabelecida pela participação direta dos atores, enquanto nos Conselhos Gestores isso é feito por atores especializados da sociedade civil. Percebemos que um segundo conjunto de diferenças

---

<sup>2</sup> A denominação “Orçamento Participativo” foi inicialmente utilizada em Porto Alegre, porém já existiam experiências anteriores nas cidades de Lages (SC) e Santa Maria (RS) com outras denominações.

refere-se ao fato de que nos OPs as questões afetam diretamente o público envolvido, motivando a participação dos indivíduos, criando consensos entre o Poder Público e a população. Conforme Lüchmann (2007, p. 160),

Trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o Estado mantém e aumenta sua legitimidade e capacidade de implementação de políticas, bem como a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas.

De outro lado, nos Conselhos Gestores temos a discussão de interesses mais gerais que, algumas vezes, não se aproxima tanto do indivíduo quanto nos OPs. Outra diferença marcante é que no caso dos Conselhos Gestores a solução não se efetiva tão rapidamente, o que por vezes desanima a participação da sociedade. Quanto à participação da sociedade civil, também encontramos significativas diferenças. De acordo com pesquisa de Lüchmann e Borba (2007) nos OPs catarinenses, a forma de desenho institucional do OP proporciona que setores mais pobres da população possam participar das discussões, enquanto nos Conselhos Gestores verificamos a presença de uma parcela mais elitizada da população.

Por último, temos a variação campo institucional, que é distinta entre os Conselhos Gestores e os OPs, talvez pelo fato de que nos Conselhos Gestores exista a obrigatoriedade da participação da sociedade civil, visto que estão regulamentados por lei federal, enquanto os OPs dependem da vontade local, conferindo-lhe maior flexibilidade institucional.

Com relação às diferenças entre Conselhos Gestores e OPs, Lüchmann e Borba (2007, p. 11) nos esclarecem que:

Não é à toa, portanto, que as experiências de OP têm apresentado maior capacidade de mobilização e de ampliação da participação. Não apenas em função de que vincula participação com obtenção de benefícios, como também em função de seu desenho institucional – que oportuniza a participação de indivíduos e associações nos

bairros e regiões – diminuindo os custos de participação.

Não desconsiderando as conquistas na participação proporcionadas pelas experiências dos OPs e dos Conselhos Gestores, Avritzer e Pereira (2005, p. 38) lembram que apesar do processo Constituinte ter aumentado os espaços de deliberação na sociedade civil brasileira, a funcionalidade destes ainda fica dependente da generalização “[...] de elementos associativos [...]” que estão desigualmente concentrados entre as regiões brasileiras, entre as arenas de deliberação e cidades e campo.

Ao escrever sobre as instituições participativas e o desenho institucional, Avritzer (2008, p. 44) esclarece que o Brasil tem hoje o que se pode “[...] denominar de uma infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho”. Temos: o OP, os conselhos de políticas e os Planos Diretores Municipais, cada um com seu desenho institucional próprio, aumentando, ou não, o acesso da população ao centro do poder. Seriam esses os modelos de instituições participativas marcadas pela aceitação de cidadãos e de associações da sociedade civil pelos governos nos processos de democracia deliberativa, como já vimos antes.

Segundo esse autor, em cada um desses tipos de participação é instaurada uma relação de enfrentamento entre Estado e sociedade civil, assim, o êxito dos processos participativos estaria relacionado “[...] não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.” (AVRITZER, 2008, p. 47). Desse modo, o sucesso dos processos participativos está relacionado tanto à condição de diálogo proposta/apoiada pela sociedade civil organizada quanto pelo governo, tudo apoiado por procedimentos institucionais que propiciem uma comunicação multidirecional.

Outrossim, as ocorrências de OP podem ser percebidas como espaços públicos instituídos de baixo para cima, mesmo com o governo se dispondo a dividir o poder, pois não há imposição legal para isso. As associações de bairros, que representam os interesses da sociedade civil, convidam os indivíduos a participarem para que assim possam decidir conjuntamente quanto aos investimentos públicos. Devido a isso,

quando o governo não deseja compartilhar o seu poder ou defronta-se com uma sociedade civil frágil, esse modelo de participação perde força.

Por sua vez, os conselhos são organizados para a gestão compartilhada entre a sociedade civil e o Estado do poder deliberativo. Como já vimos, a formação dos conselhos foi garantida a partir de 1988 com a Constituição Federal. Os conselhos resultam da pressão dos movimentos populares de saúde e sanitaristas daquele período, que almejavam o atendimento às reais necessidades da população, através de um modelo de gestão especializado que fosse capaz de escutá-la.

Essa conformação expandiu-se para outros setores da administração, por exemplo, meio ambiente, assistência social e reforma urbana. “Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma instituição híbrida, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte.” (AVRITZER, 2008, p. 53).

Avritzer (2008) ainda nos esclarece que, embora os conselhos apresentem inovações quanto ao seu desenho institucional, ainda assim eles carregam características do bom desempenho das participações no OP. Dessa forma, podemos concluir que tanto o desenho institucional de baixo para cima, nos casos dos OPs, é um sucesso quanto o desenho de partilha, nos casos dos Conselhos Gestores.

Por fim, apresentamos o formato denominado ratificação pública, no qual as iniciativas partem do Estado e são apenas oficializadas pela sociedade civil, como exemplo, temos os referendos ou as consultas públicas. Esse desenho institucional envolve mais atores sociais no processo de validar as decisões já tomadas pelo Estado. O modelo mais conhecido dessa forma de participação popular são os Planos Diretores Municipais, que são garantidos por lei própria, o Estatuto da Cidade, exigindo que cidades com mais de 20.000 habitantes tenham seus Planos Diretores discutidos com a população através de audiências públicas, ouvindo o que a população tem a dizer sobre o crescimento de sua cidade.

Ao analisar os três diferentes desenhos institucionais e observar a sua prática, Avritzer (2008) esclarece que os OPs apresentam alta capacidade democrática, enquanto os conselhos apresentam média capacidade democrática, e o Plano Diretor Municipal uma capacidade democrática baixa. Porém os OPs são “[...] mais vulneráveis à vontade



da sociedade política [...]” (AVRITZER, 2008, p. 60).

Os conselhos podem ser compreendidos como espaços de aglutinação das muitas entidades que compõem a sociedade civil e que lutam para manter uma ligação com o governo, já que é ele que possui o poder de implementar projetos.

Podemos, então, pensar os conselhos como a materialização da esfera pública, um lugar de deliberação e de legitimação dos interesses da sociedade civil. Para Lüchmann (2002), apesar de a instalação dos Conselhos Gestores possibilitar maior mobilidade do poder político, engendrando novos contextos, problemáticas e maneiras de lidar com temas recorrentes, devido a iniciativas da sociedade civil informadas pelas vivências dos indivíduos no mundo, não há garantias de alterações no curso do poder em direção à democracia. Isso acontece devido a impedimentos para o funcionamento do processo criados pelo Estado e também pela sociedade civil. A autora cita os seguintes aspectos: cultura autoritária, falta de qualificação na representação, mecanismo de obstrução e inviabilização das decisões do conselho, carência de informações entre outros.

Em suas próprias palavras, Lüchmann (2002, p. 62) afirma que

[...] mesmo naqueles casos em que os Conselhos são resultado de uma correlação de forças no sentido de efetivamente constituírem-se como esferas públicas legítimas e autônomas, observa-se que a sua capacidade mobilizatória de implementação não segue uma capacidade de sustentação pautada em ampla representatividade e efetiva deliberação.

Para que superemos as dificuldades e alcancemos o exercício pleno de uma democracia deliberativa, é necessário que proponhamos um desenho institucional que estimule o associativismo, além de ratificar instrumentos democráticos que garantam o pluralismo, a liberdade e a igualdade. Dessa forma, tornar-se-á possível a superação de condutas e de procedimentos arraigados, que atrapalham a transformação social.

De acordo com Tatagiba (2002), em seu estudo sobre os

Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas, os Conselhos Gestores emergiram como uma inovação institucional a partir da Constituição de 1988. É composto da relação de paridade entre sociedade civil e Estado, tem sua natureza deliberativa e sua função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (TATAGIBA, 2002).

A importância de verificarmos como ocorreu o processo de participação da sociedade civil nos espaços democráticos de discussão de políticas públicas, seja pelos modelos do OP, dos Conselhos Gestores ou dos Planos Diretores Municipais, neste primeiro capítulo, se mostrou pela necessidade de compreendermos a participação das comunidades nas discussões sobre segurança pública no espaço promovido pelos Consegs.

De acordo com Dias Neto (2005, p. 125),

A descentralização do poder decisório do Estado por meio da participação direta dos cidadãos no planejamento da segurança urbana constitui um dos pilares da nova prevenção. A transformação cultural necessária a uma nova política de prevenção é que o tema da segurança urbana deixe de ser simplificado sob a forma de demanda por repressão estatal contra indivíduos e seja assumido em sua complexidade causal, como questão política que requer o envolvimento do conjunto das instituições sociais.

Podemos perceber, pela literatura que ainda é pequena, a participação dos atores sociais nos processos participativos democráticos. Poucos cidadãos desenvolveram o sentimento de participação/envolvimento nas reuniões dos Conselhos ou dos OPs. Focando o nosso tema de pesquisa, a participação nos Consegs ainda é muito tímida, segundo Dias Neto (2005, p. 130),

Em algumas experiências, a idéia de participação restringe-se a esforços cosméticos de relações públicas, no qual a polícia se vale de contatos com certas organizações sociais locais, em geral

aquelas mais receptivas, para legitimar suas práticas e melhorar a sua imagem. Outras experiências refletem uma concepção de participação restrita à idéia de organização de redes de vigilância entre vizinhos com o intuito de converter os cidadãos em instrumentos do controle policial.

O referido autor nos elucida sobre o tema dizendo que a grande inovação que o conceito de participação traz para o policiamento comunitário é a possibilidade de democratizar o trabalho policial, inserindo na corporação a participação da comunidade nos processos de identificação, de análise e de planejamento dos problemas criminais encontrados em cada território da atuação policial. Podendo a polícia, dessa forma, atuar de acordo com a diversidade de valores sociais e culturais de cada região, respeitando a característica local.

A política de prevenção integrada caracteriza-se pela diversificação das respostas sociais e governamentais aos problemas do crime e da insegurança. Não há ator social que não possua alguma responsabilidade na gestão da segurança no espaço urbano. De acordo com os princípios da transversalidade, da descentralização, da interdependência das competências de governo se reconhece que toda decisão política possui algum impacto na segurança e que somente a ação concertada envolvendo recursos do Estado e das organizações da sociedade civil pode viabilizar uma estratégia de defesa integral dos direitos. (DIAS NETO, 2005, p. 144)

No caso específico deste trabalho, veremos a participação da sociedade civil no Conseg de Forquilha. Este Conselho tem como base discutir os problemas relacionados à violência nas comunidades atendidas por ele e buscar possíveis soluções para esses problemas.



## 2 A POLÍTICA PÚBLICA E A POLÍTICA DE SEGURANÇA

As políticas públicas surgem como campo de conhecimento acadêmico nos Estados Unidos e atribuem ênfase na ação dos governos naquilo que ele faz e no que deixa de fazer. Os fundadores dessa Ciência foram: H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959, 1979) e D. Easton (1965).

A expressão análise de política pública (*policy analysis*) é introduzida por Laswell (1936) como o conciliamento do conhecimento científico e acadêmico com o que o governo estava produzindo, possibilitando o diálogo entre cientistas, grupos de interesse e o próprio governo (SOUZA, 2008).

Simon (1957) argumenta que a falta ou a imperfeição da informação, a questão do tempo ou ainda o próprio interesse dos gestores, fazem com que se formule o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*).

A partir dos estudos de Laswell (1936) e Simon (1957), Lindblom (1959, 1979) propõe que novas variáveis podem ser incorporadas no processo de formulação e de análise de políticas públicas, como o processo eleitoral, as alianças partidárias e os grupos de interesses.

Por último, Easton (1965) acrescenta que a política pública deve ser pensada como um sistema no qual existe uma relação entre a formulação, os resultados e o ambiente.

Hoje, muito se discute sobre o que é política pública e a ela são dadas várias definições, não existindo única resposta, segundo Souza (2008, p. 68),

[...] a definição mais conhecida é a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi *apud* Rezende (2004, p. 13): a política pública é „uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções

positivas ou negativas”.

Parte das definições sobre políticas públicas consiste em defender que o seu papel se concentra na solução dos problemas econômicos e sociais. Críticos argumentam que a tais definições falta considerar o caráter conflituoso e o jogo de interesses que sempre cercam o governo.

Dessa forma, podemos entender que a política pública é um campo de conhecimento que procura entender a “ação do governo”, analisando essa “ação” e propondo mudanças.

Para Souza (2008, p. 69),

A formulação de política pública constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Adorno (2008, p. 12) define política pública como sendo:

[...] um conjunto articulado de diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas, como sejam o desenvolvimento econômico, a redução de desigualdades sociais, a promoção de direitos ou o controle legal da ordem pública. [...] Mais importante, mobilizam atores e agências sociais em contextos institucionais determinados e, não raro, em conjunturas político-econômicas [...].

A política pública depois de formulada é apresentada pelo governo e algumas precisam da aprovação do Legislativo para virar Planos, Programas ou Projetos de Governo.

É necessário distinguirmos política pública de política social, pois seus objetivos e focos divergem. A política pública se concentra no processo e tenta responder aos „porquês” e aos „como”; já a política social se concentra nas consequências da política e tenta responder questões sobre o que a política „fez” ou „faz” na busca de alternativas

políticas para „resolver“ os problemas de uma determinada área (SOUZA, 2008).

O neoinstitucionalismo tem influenciado o debate acerca das políticas públicas, mostrando a importância que as regras/normas das instituições têm para a decisão, a formulação e a implementação de políticas públicas.

## 2.1 A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A violência<sup>3</sup> e o aumento no índice de criminalidade vêm recebendo destaque nas discussões tanto acadêmicas quanto políticas, nas quais se discute e se apresenta “possíveis soluções” para os problemas relacionados a ela. São espantosos os altos índices que vêm sendo divulgados sobre a criminalidade: assaltos à mão armada, furtos, homicídios, latrocínios, tráfico, vários são os crimes que estão cada vez mais ganhando repercussão em nosso dia a dia<sup>4</sup>. Ao escrever sobre o tema, Dias Neto (2005, p. 75) nos esclarece que:

Compreender o espaço ocupado hoje pelas [...] “políticas de segurança pública” é tarefa complexa. Como justificar problemas tão distintos como consumo e tráfico de substâncias psicoativas, imigração, pornografia na internet, prostituição infantil, violência juvenil, trabalho escravo, lavagem de dinheiro, ou terrorismo sejam debatidos dentro da agenda comum das políticas

---

<sup>3</sup> Apresentamos a definição de violência proposta pela Organização Mundial da Saúde “O uso intencional da força física ou do poder, real ou potencial, contra si próprio, contra outras pessoas ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação.” Essa definição associa a intencionalidade à prática do ato, independente do resultado produzido e também nos permite considerar as formas de violência que não acarretam necessariamente lesão ou morte, mas que oprimem as pessoas, as famílias, as comunidades e os sistemas de saúde como um todo (PINHEIRO; ALMEIDA, 2003, p. 16)

<sup>4</sup> Para conhecer mais detalhes das taxas de aumento da violência no Estado de Santa Catarina, mais especificamente sobre o aumento dos homicídios, ver Monteiro (2009).

de segurança pública? A explicação só pode estar na forma como a sociedade vem olhando para tais problemas.

O debate internacional sobre o tema e a segurança dos cidadãos ganha repercussão a partir dos anos de 1980. No Brasil, ele começa a receber destaque a partir dos anos de 1990, após a Constituição de 1988, que garante ao País o Estado Democrático de Direito. Essa garantia constitui que os governos federal, estadual e municipal têm como responsabilidade assegurar e promover a segurança pública, visando dar a todos condições de viverem em paz e em harmonia. “Com a Constituição Federal o país se volta para questões mais humanitárias, buscando alternativas menos repressivas para a resolução de inúmeros conflitos internos.” (DUARTE, 2004, p. 13).

A Constituição brasileira descreve como um direito individual fundamental (*caput* do artigo 5º) e também social (*caput* do artigo 6º) a segurança. Também traz um capítulo específico para a segurança pública, intitulado **Da segurança pública**, o qual prevê: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidades de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988, Capítulo III, art. 144).

De acordo com Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 143),

Ao atribuir ao Estado o dever pela segurança, reconhece-o como serviço público a ser garantido pela máquina estatal, direito inalienável de todos os cidadãos. Já a definição de segurança também como responsabilidade de todos pode ser interpretada à luz da necessidade de que haja participação social nas políticas públicas relacionadas a esse campo.

Com o objetivo de garantir, ou melhor, de preservar a Ordem Pública<sup>5</sup>, é atribuída à Polícia Militar a competência para manter a

---

<sup>5</sup> Segundo Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 144) o conceito de Ordem Pública é bastante ambíguo, podendo ser descrito tanto para “[...] legitimar práticas autoritárias de manutenção da ordem, pacificação social a qualquer custo e sobretudo preservação da *ordem* de uns em



ordem e restaurá-la quando apresentar alguma ocorrência que rompa com o quadro de normalidade, agindo tanto preventivamente quanto repressivamente. A polícia ostensiva costuma trabalhar a partir dos fatos ocorridos. Já a polícia preventiva trabalha principalmente antes de os fatos acontecerem, procurando agir na causa dos conflitos, prevenindo-os. Compete a Polícia Civil as funções judiciais de investigação, que procura esclarecer o fato ocorrido e identificar o autor ou os autores. Segundo Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 146), “[...] o modelo dualizado de polícias não é fruto do regime militar. Existe no Brasil desde o século XIX e apresenta-se de formas bastante diferenciadas de um estado para outro”.

O Brasil adota como escola de polícia o modelo anglo-saxônico, importado principalmente dos Estados Unidos. Todo o esforço operacional é voltado para a identificação e para a punição dos criminosos. Os policiais dessa escola se dedicam à investigação dos crimes cometidos e dela resulta alto nível de identificação e de punição de criminosos que não foram encontrados no local do crime. Seu enfoque é nas ações repressivas. Além dos Estados Unidos, a Inglaterra, a França e a Alemanha também seguem essa linha.

Há ainda outra escola de polícia que é denominada de modelo oriental. O principal objetivo desse modelo é a antecipação ao crime, prevenindo-o. O esforço da polícia é no sentido de somar forças com a comunidade para a resolução criativa dos problemas de segurança; aqui a ação é, portanto, preventiva. Os países que se destacam na utilização dessa filosofia de trabalho policial são o Japão e o Canadá.

Como no Brasil a tradição de ação policial tem sido de repressão, novas políticas públicas de segurança têm procurado estimular a política de prevenção contra o crime. O primeiro passo nesse sentido ocorreu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994–2002). Nesse período, foi dado destaque à segurança

---

relação à *desordem* de outros – neste sentido cabe lembrar o fato de que no Brasil, historicamente, as polícias têm sido usadas para garantir o *status quo* e proteger uma classe social em detrimento às outras”. Porém, segundo os autores, cabe lembrar também que o conceito de Ordem Pública pode ser entendido como manter a ordem do Estado Democrático e que alguns estudiosos do tema trabalham o conceito de Ordem Pública relacionando-o à segurança, tranquilidade e salubridade, não deixando de lado noções de ordem moral, política e econômica.

pública quando sua importância foi reconhecida e, consequentemente, a necessidade de investimentos na área. Para conhecer com profundidade tal problema, foi realizado um diagnóstico da insegurança no Brasil, que levantou problemas como o descrédito nas instituições públicas, a forte presença do tráfico e do uso de drogas, a impunidade e a violação dos direitos humanos (ADORNO, 2008).

Diante desse diagnóstico, o governo FHC cria o Plano Nacional de Segurança Pública, tendo como foco o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que visava retomar o controle da criminalidade com base nos princípios constitucionais, garantindo o cumprimento das leis e fortalecendo o SUSP. É necessário ressaltarmos que o Plano proposto dava destaque à prevenção contra a violência, reconhecendo e apoiando os programas sociais para jovens em condições de vulnerabilidade. Segundo Soares (2007), a ideia era ótima, apesar dos desafios que o governo teria de enfrentar.

Para a realização do Plano, o governo FHC cria o Fundo Nacional de Segurança Pública, que estava sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). A criação do Fundo deixa transparecer claramente que a real preocupação com a violência no Brasil aparece somente nesse período (governo FHC). Porém, “[...] o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas.” (SOARES, 2007, p. 85).

Apesar do pequeno avanço, é necessário darmos visibilidade ao governo FHC no que se refere à questão da segurança pública, visto que os outros governos que passaram pelo poder pouco ou nada fizeram nessa área, permitindo que fossem reproduzidas as práticas policiais tradicionais, com as quais se fazia política de segurança subindo os morros e as favelas, revistando os negros e os pobres.

A segurança pública não foi pauta apenas do governo FHC. Ainda em campanha pela presidência da República, o candidato Luiz Inácio da Silva, ou Lula, apresentou um Plano para a segurança no qual o assunto aparentava ser tratado com compromisso e seriedade; partindo “[...] do suposto que segurança pública é matéria de Estado, não de governo, situando-se, portanto, acima das querelas político-partidárias. Sagrado candidato, Lula incorporou o Plano ao seu Programa de Governo.” (SOARES, 2007, p. 9).

Já em seu primeiro mandato de governo (2003–2006), Lula pouco alterou o SUSP, sua principal preocupação foi superar as lacunas deixadas pelo governo anterior propondo: coordenar a política nacional de segurança adotando uma nova relação com os Estados e municípios (através de convênios, o governo federal financiava políticas de segurança pública nos Estados e nos municípios se estes cumprissem com as diretrizes nacionais do SUSP), e o estabelecimento de maior participação da sociedade civil organizada nos processos de políticas públicas da região (ADORNO, 2008).

O Plano ao qual se pretendia submeter a segurança pública não pretendia unificar as polícias, seu foco era a cooperação entre elas, proporcionando uma matriz integrada de gestão agindo com transparência, controle externo, avaliações e monitoramento.

O SUSP transferia aos Estados a responsabilidade de estabelecer o modelo organizacional de polícia a que melhor se encaixava as necessidades e os recursos destes. Cada um dos 26 Estados brasileiros poderia continuar com o modelo já em funcionamento ou alterá-lo, propondo um modelo que melhor apresentasse soluções para a região.

Mas as propostas acabaram sendo deixadas de lado pelo próprio governo, pois este acabou percebendo que a adesão ao Plano implicaria “[...] assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada.” (SOARES, 2007, p. 10).

O Plano que traria avanços significativos para a área de segurança pública no País acabou se materializando em ações da polícia federal. Essas ações por mais eficientes que tenham sido, todavia, não diziam respeito a políticas públicas de segurança, mas sim a atuações que cabiam dentro do contexto policial.

O primeiro mandato do governo Lula deixou como contribuição para a segurança pública os investimentos na qualificação profissional, que ocorreu tanto por meio da modalidade a distância quanto da presencial.

No segundo mandato, o governo Lula (2007-2010) lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), comprometendo-se com altos investimentos na área até o ano de 2012.

Tal Programa parte da ideia iniciada (Plano Nacional de Segurança Pública) no governo FHC e reiterada no primeiro mandato do governo Lula.

O Pronasci está subordinado à Senasp e tem como propósito mudar o

[...] paradigma na segurança pública do país, dando ênfase à questão municipal e à implementação de programas de prevenção, especialmente voltados para a Juventude, em parceria com outros programas do governo federal. (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009 *apud* BRASIL, 2007, p. 174).

Seus investimentos estão voltados para ações estruturais: valorização dos profissionais de segurança pública; reestruturação do sistema penitenciário; combate à corrupção policial; e envolvimento da comunidade na prevenção contra a violência. Cada um desses itens agrega mais especificações, gerando novas propostas e formas de se discutir, prevenir e combater à criminalidade.

Através do Pronasci, o governo tem oferecido a todos os profissionais ligados à segurança pública cursos de formação e de capacitação para que estes trabalhem com mais qualidade e eficiência na resolução dos conflitos existentes em todo o País. Os cursos oferecidos incluem diversos temas<sup>6</sup> e as ações desenvolvidas pelo Pronasci consideram que a capacitação dos profissionais melhora a autoestima dos policiais, contribuindo para um atendimento à população com mais qualidade e rapidez (SOARES, 2007).

Os investimentos na formação dos profissionais em segurança pública também objetivam que os policiais conheçam os princípios da

---

<sup>6</sup> Alguns exemplos dos cursos oferecidos pelo Pronasci aos profissionais de segurança: Análise Criminal; Aspectos Jurídicos da Abordagem Policial; Filosofia dos Direitos Humanos Aplicada à Atuação Policial; Mediação de Conflitos; Planejamento Estratégico; Polícia Comunitária; Preservação de Local de Crime; Segurança Pública sem Homofobia; Sistema e Gestão em Segurança Pública; Técnicas e Tecnologias Não Letais de Atuação Policial; Uso das Informações na Gestão das Ações de Segurança Pública; Violência, Criminalidade e Prevenção, dentre outros (SOARES, 2007).

filosofia da Polícia Comunitária para que, dessa forma, possam, além de divulgar, estimular a participação das comunidades no programa de Polícia Comunitária. Segundo a Política Nacional de Polícia Comunitária, o foco do trabalho da polícia na comunidade é atuar nas causas e não nas consequências do crime; prevenindo para que o crime não chegue a acontecer e identificando e agindo na resolução dos conflitos dentro da comunidade.

Para obter os benefícios oferecidos pelo Programa Federal, os Estados têm de se integrar ao Pronasci, que dá preferência aos Estados que apresentam altos índices de criminalidade e que desenvolvem suas políticas públicas de segurança articuladas a projetos sociais.

Segundo Adorno (2008, p. 26), um dos maiores problemas enfrentados hoje nas políticas de segurança pública “[...] é sair do círculo cerrado que opõe aplicação de lei e ordem à proteção dos direitos humanos, como se fossem domínios irreconhecíveis.”

Fontoura, Rivero e Rodrigues (2009, p. 183) argumentam que umas das falhas nas políticas de segurança pública é que elas continuam “[...] marcadas pela lógica militarizada e de combate ao crime, mais do que prevenção contra a criminalidade e proteção a todos os cidadãos”. Dessa forma, para que as políticas de segurança passem a ter o resultado esperado de redução das estatísticas criminais, é necessário primeiro a mudança de paradigma da lógica repressiva para a lógica preventiva.

De acordo com Dias Neto (2005, p. 98),

„O campo da prevenção criminal“ se expande para além do espaço da pena para abranger amplo espectro de estratégias sociais e tecnológicas de controle ativo e reativo, de situações problemáticas que possam estar relacionadas ao crime ou ao medo do crime.

Ao pensarmos em estratégias de prevenção contra o crime, é necessário sabermos quais são os grupos de risco para podermos elaborar planos de prevenção para esses grupos, diminuindo sua vulnerabilidade.

## 2.2 O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO POLICIAL

Em uma era na qual as informações estão chegando com extrema rapidez ao conhecimento de todos, são de espantar os altos índices divulgados sobre a criminalidade: assaltos à mão armada, furtos, homicídios, latrocínios, tráfico, vários são os crimes que estão cada vez mais ganhando repercussão em nosso dia a dia. De acordo com Azevedo (2006, p. 39):

[...] a chamada criminalidade urbana violenta vem crescendo no Brasil de forma ininterrupta desde o final da década de 70, crescimento este bem superior ao padrão de crescimento populacional ao mesmo período. Delitos como o homicídio, o roubo e a extorsão mediante seqüestro, tornaram-se fatos corriqueiros no cotidiano das grandes e médias cidades brasileiras, afetando a vida de milhares de pessoas.

Dado esses fatos, muito se tem discutido no Brasil e no mundo sobre qual é o papel das organizações policiais no combate ao crime, o que faz a polícia e o que ela pode fazer para diminuir índices tão alarmantes.

Os princípios que ainda hoje norteiam o trabalho da polícia foram desenvolvidos na Inglaterra, em 1829, pelo Primeiro Ministro *Sir* Roberto Peel. São eles:

A polícia deve ser estável, eficaz e organizada [...], debaixo do controle do governo;  
A missão básica para a polícia existir é prevenir o crime e a desordem. A capacidade de a polícia realizar suas obrigações depende da aprovação pública de suas ações;  
A polícia necessita realizar segurança com o desejo de cooperação da comunidade, na observância da lei, para ser capaz de realizar seu trabalho com confiança e respeito do público;  
O uso da força pela polícia é necessário para

manutenção da segurança, devendo agir em obediência à lei, para a restauração da ordem, e só usá-la quando a persuasão, conselho e advertência forem insuficientes;

A polícia visa à preservação da ordem pública em benefício do bem comum, fornecendo informações à opinião pública e demonstrando ser imparcial no cumprimento da lei. (MARCINEIRO, 2009, p. 26).

Como vimos, desde sua fundação, a polícia é a organização instituída para a manutenção da ordem social, servindo para dar proteção e segurança para todos os cidadãos. Mas os acontecimentos ao longo dos anos demonstraram que a polícia não desenvolve apenas o que está escrito como característica da função policial. As organizações policiais também serviram e servem como instrumentos de dominação a serviço do Estado

O Governo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça, tem promovido ações que incentivam os Estados a fomentar discussões a respeito de novas formas de se combater e se prevenir o crime. Entre essas ações está o Pronasci.

O Estado de Santa Catarina começou a fazer parte do Pronasci no ano de 2010, foi um dos últimos Estados a aderir ao Programa, porém, antes mesmo de fazer parte do Pronasci, o Estado já atuava na capacitação de seus profissionais e implementava algumas das diretrizes fomentadas pelo Programa. Uma dessas ações, que começou antes mesmo da adesão ao Pronasci, é o desenvolvimento da filosofia da Polícia Comunitária.

Apenas alguns municípios do Estado têm estabelecido essa nova filosofia policial, já que para o seu desenvolvimento as comunidades têm de se organizar, formar uma Comissão e buscar na coordenação do Programa no Estado informações que possam ser repassadas para o início do processo de implementação de um novo modelo de policiamento.

Neste estudo será apresentado o trabalho da Polícia Comunitária na comunidade de Forquilha no município de São José, Grande Florianópolis-SC.

A Polícia Comunitária tem como base a relação de confiança entre polícia e comunidade para que juntas possam identificar, eleger e tentar resolver os problemas locais, trabalhando de forma a prevenir os conflitos.

Visto que a atividade policial é bastante complexa e abrangente, é necessário que estudos indiquem novas formas de atuação da polícia que previnam todos do crime, não apenas combatendo-o.

## 2.3 DEBATENDO O CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Vemos em nosso dia a dia o aumento significativo dos índices de violência e de criminalidade no Brasil. Em geral, acreditamos que alguns fatores da estrutura socioeconômica foram os geradores, ou então, os causadores dessa criminalidade, dentre eles: a imigração regional (muitos indivíduos vêm para os centros urbanos com a esperança de ali conseguirem o tão idealizado emprego ou a melhoria de condição de vida); a má distribuição de renda (responsável pela desigualdade social e econômica); o aumento da taxa de desemprego; a precariedade, quando não a falta dos serviços públicos (saúde, educação). Todos esses problemas acabam por reproduzir a pobreza, permitindo e reforçando as muitas formas de exclusão, por exemplo, por raça, sexo, classe, geração etc.

Além da crescente criminalidade, a mídia é outra grande incentivadora do sentimento de insegurança que vem assolando a população. Todos os dias são divulgadas ocorrências dos mais variados tipos de crimes. Mesmo quando eles não acontecem ao nosso redor, quando não somos vítimas diretas, sentimos a sensação de insegurança produzida pela ação divulgada nos mais diversos tipos de meios de comunicação. De acordo com Porto (2009):

Os fenômenos da violência, ao serem enfocados pelos meios de comunicação de massa, invadem cotidianamente nossos sentidos com espetáculos que parecem querer sinalizar a barbárie, colocando-nos às vésperas de uma guerra civil.



São imagens, discursos e narrativas que acabam por produzir um deslocamento nos conteúdos do imaginário social, por meio do qual o “mito do homem cordial” cede espaço à “lei do mais forte”, compondo um quadro mental de intranquilidade e de caos, percebidos como representativos da contemporaneidade brasileira.

Dado esse contexto, a criminalidade não é assunto a ser discutido apenas no âmbito jurídico e na área policial, pois é um fenômeno social que se reflete em toda a população e necessita ser discutido pelo Estado, como problema pertencente à sociedade. “O Estado, por meio dos seus governos, precisa dar garantias de segurança.” (PASSETI, 2004, p. 152).

A criminalidade é um problema público, que precisa ser debatido como tal em todos os momentos, não apenas quando ultrapassa os limites estruturais no qual está circunscrito. Isso significa que o assunto não pode ganhar destaque apenas quando atinge as partes nobres da cidade, ele deve ser tratado com relevância em todos os momentos para que assim a violência possa ser prevenida e seus índices diminuídos (BEATO, 1999).

De acordo com Dias Neto (2005, p. 118),

Prevenir o crime, afrontar o problema do medo, diminuir os custos sociais do crime e da reação social ao crime, garantir as condições materiais, e não meramente simbólicas, de segurança, não são tarefas que possam ser exercidas por uma única instituição, mas que requerem a corresponsabilidade do conjunto das instituições democráticas de um território.

Hoje, as discussões acerca do assunto variam. Estudiosos nos mostram que cada localidade tem procurado trabalhar novas formas de reduzir o crime, procurando agir não apenas quando este acontece, mas em sua prevenção, estando a polícia presente ao lado da sociedade para que juntos possam atuar contra e se prevenir dos conflitos sociais.

Sendo assim, o tema segurança pública tem ganhado destaque

nas agendas públicas, iniciando um momento ímpar na política de nosso País; sociedade civil e representantes da polícia e do governo têm discutido medidas que apresentem melhorias para a segurança dos cidadãos, articulando os saberes produzidos nas universidades com as práticas cotidianas da polícia, comparando as pesquisas com as estatísticas, formulando políticas públicas com qualidade e eficiência.

Segundo Dias Neto (2001, p. 389),

„Nova prevenção“, „policiamento comunitário“, „policiamento orientado ao problema“, „prevenção comunal“, „tolerância zero“ são conceitos que emergem nas agendas dos países para expressar as novidades a um único conceito, o de segurança urbana.

O mesmo autor informa que o tema segurança pública necessita de um conceito mais abrangente, que possa incorporar as mais diversas conexões, aliar à segurança pública discussões na esfera da educação, da saúde, da habitação, do desemprego, entre outras; pois, para Dias Neto (2001), o conceito antes existente de segurança pública era um conceito altamente seletivo, que reduzia a segurança pública apenas em duas vertentes: na primeira os órgãos relacionados à segurança pública servem para produzir segurança e combater às criminalidades violentas; na segunda se trabalha com o conceito em que a polícia deve somente manter a ordem e a paz nas cidades.

Dias Neto (2001) sugere que se desconstrua o antigo conceito de segurança pública para se construir um conceito amplo, com o qual se entenda os conflitos criminais dentro do contexto em que eles acontecem para que dessa forma possamos compreender suas causas e assim seja possível agir de modo preventivo. É necessário entendermos de forma interdisciplinar os conflitos para que possamos nos despir do discurso hegemônico sobre as causas da criminalidade, discurso este que alia, erroneamente, a pobreza à criminalidade.

Beato Filho (1999, p. 25) é outro teórico para quem o tema „violência“ não deve ser debatido isoladamente dos outros problemas estruturais da sociedade, para ele:

O crime é uma coisa muito séria para ser deixada apenas nas mãos de policiais, advogados ou juízes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam nas áreas da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança.

Este autor nos mostra que é ambíguo tratar a criminalidade com políticas de combate à pobreza, à miséria e ao desemprego, pois não se está tratando os problemas pelas suas próprias causas, e sim aliando-as a outras. Segundo dados trazidos pelo autor, na década de 1980 a criminalidade no Brasil não estava associada ao desemprego. A pesquisa aponta que no Estado de São Paulo metade da população prisional tinha emprego fixo no momento da prisão, mostrando assim a discrepância ao se tratar desemprego e violência na época em que foram colhidos os dados. Sendo assim, precisamos ter muito cuidado ao aliarmos violência a outras causas, é necessária muita confiança nos indicadores sociais para que não incorramos em julgamentos precipitados e políticas públicas mal formuladas.

Para Dias Neto (2001), ao buscar uma visão mais abrangente sobre a segurança pública, dá para entendermos melhor os conflitos e tentarmos solucioná-los de forma mais clara e objetiva. Segundo o autor, a polícia tem de ter uma visão global da sociedade, o policial não pode apenas controlar o crime, ele tem de estar treinado para intervir nos mais diversos tipos de conflitos, pois nem todo conflito está pautado no discurso penal.

Outro ponto essencial para as novas formas de prevenção contra a criminalidade é a participação da sociedade civil no planejamento da segurança da cidade: “O Estado moderno resulta da confiança dos cidadãos em uma autoridade superior tolerante capaz de lhes dar segurança diante dos perigos imediatos internos ou externos.” (PASSETI, 2004, p. 152).

Para a implantação do modelo preventivo, a polícia necessita do apoio da população, principalmente dos líderes comunitários. É preciso

o fortalecimento desses laços para que a polícia tenha um papel mais ativo nos problemas da comunidade, fazendo com que as demandas sejam compartilhadas entre a polícia e a comunidade de forma que, assim, práticas de prevenção contra o crime possam ser realizadas. Dessa maneira, a polícia passa a compartilhar com os moradores o cotidiano da comunidade, sabendo e atuando nos déficits do local.

## 2.4 PERSPECTIVAS: O PRESENTE E O FUTURO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Recente pesquisa coordenada por Soares (2009) revelou que os próprios agentes da segurança pública reconhecem a falência do modelo de gestão, aprovando o processo de desmilitarização das instituições policiais e apontando negativamente a ausência da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais nas políticas de segurança pública. Além disso, a pesquisa verificou a falta de confiança mútua entre as instituições de segurança e a sociedade civil, presentes na percepção desses profissionais.

Novas possibilidades surgem no cenário político com a experiência da *I Conferência Nacional da Segurança Pública (CONSEG) e dos Conselhos de Segurança*. A mobilização para a Conferência por parte do Governo Federal foi de grande relevância e se deveu ao fato de ela ser o ícone do projeto democrático do governo Lula.

As conferências trouxeram inovações à potencialidade do desenvolvimento de redes de interação horizontais, com a participação de novos atores na gestão das políticas de segurança pública, em especial os movimentos sociais. A ampliação da rede para a I CONSEG se verificou na inclusão de atores improváveis, como os apenados, na discussão das temáticas (CARDOSO, 2010).

Podemos considerar a I CONSEG como um “marco histórico” acerca dos debates sobre segurança pública e pela participação da sociedade civil. Ela representa uma abertura da problemática da segurança pública para os instrumentos de governança democrática, o que traz consequências como a “[...] disseminação de uma consciência

coletiva mais direcionada para a busca de soluções para os problemas vivenciados.” (SAPORI, 2010, p. 161).

Três grandes problemas aparecem como obstáculos para a governança interativa na segurança pública: a fragmentação política e institucional; o corporativismo dos principais órgãos do sistema de justiça criminal, que se traduz em seu caráter refratário à interação com novos atores e mesmo com demais órgãos de segurança; e a coordenação de políticas ante o pacto federativo numa área tão delicada.

Algumas avaliações sobre a I CONSEG apontam para a tendência de apropriação dos espaços por parte dos atores estatais e dos agentes e profissionais da segurança pública e, conseqüentemente, do restrito espaço para as reivindicações dos movimentos sociais. Saporì (2010) ressalta que, além da presença marcante das associações e dos sindicatos das categorias profissionais da segurança pública, esses atores conseguiram em boa parte direcionar as diretrizes do documento final da Conferência. Fruto de disputas políticas, o documento final se caracterizou por incongruências e contradições.

Apesar dos inegáveis avanços dos debates na área da segurança pública, obtidos principalmente após a I CONSEG, devemos nos preocupar com a continuidade no fluxo de saberes produzidos. Por isso, buscamos respostas para questões do tipo: como serão direcionados os resultados produzidos pelas conferências? Como isso ocorrerá a cada nível de governo (federal, estadual, municipal)?

A fragilidade dos principais movimentos sociais e de entidades da sociedade civil participantes opera de maneira a manter a fragmentação do espaço de deliberação das políticas de segurança, dominadas pelas associações de classe que, ao proporem demandas legítimas de suas categorias, não abordam o problema de maneira sistêmica e integrada. A permanência da proposição de políticas setorializadas e fragmentadas não deve sobrepor-se ao ganho na construção de uma arena de debate e de deliberação para o setor.

Algumas propostas e experiências de integração foram promovidas, entretanto, por motivos diversos e não atingiram os objetivos desejados. A criação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (Piaps), ainda no governo FHC, é um exemplo desse esforço. Foi orientado a servir como indutor da interação entre programas sociais dos

três níveis federativos de maneira que estes pudessem operar na redução das taxas de criminalidade.

Além dos Piaps, podemos mencionar os Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGIs), pensados e articulados no interior do Plano Nacional de Segurança Pública, marca do período de campanha a favor da presidência da República de 2002 de Lula.

Os GGIs operacionalizariam a cooperação interinstitucional através de um fórum executivo composto de polícias e de outras instituições da Justiça Criminal, com base no consenso político, visando a diminuição de *veto players* dentro do sistema. Na maioria dos casos, os GGIs foram esvaziados por boicotes políticos (Soares, 2007). Voltando novamente a atenção para a necessidade de participação da sociedade civil, as ouvidorias de polícia e o disque-denúncia representam arranjos institucionais de participação e de controle democrático na área de segurança, a partir da lógica da denúncia. As ouvidorias se restringem a receber denúncias específicas contra a ação policial, encaminhando-as de maneira sigilosa às Corregedorias para investigação. Já o disque-denúncia oferece um canal para a participação pró-ativa do cidadão no auxílio à polícia através de informações sobre desordens e crimes cometidos. A criação das ouvidorias e do disque-denúncia tem a intenção de melhorar o desempenho da polícia e de outros profissionais de segurança e aumentar a confiança em sua ação.

### 3 O MODELO DA POLÍCIA COMUNITÁRIA

Como vimos, o fim do século XX foi marcado pela crescente dúvida acerca do papel da polícia, uma vez que a violência, a insegurança e o medo tiveram aumentos significativos nos centros urbanos nas últimas décadas.

A tão almejada função de controlar e prevenir crimes, sob o profissionalismo do modelo de “fazer cumprir a lei” (*Law enforcement/law officer*), sustentada pela organização policial e considerada pelo público como atividade principal da polícia, não alcançou o objetivo social de manter em baixa as taxas de criminalidade e aumentar a segurança dos cidadãos. O aumento dos crimes violentos o crescimento das empresas e organizações criminosas de alcance transnacional, os escândalos de corrupção e arbitrariedades envolvendo policiais, a impunidade fogem do controle das agências públicas e constituem o problema central do debate político atual. Ao mesmo tempo instala-se na sociedade, de modo geral, a descrença na eficiência policial. Isto compromete a legitimidade da instituição e coloca em questão não só o mito em relação ao modelo repressivo de polícia como a estratégia mais eficaz na diminuição da criminalidade, como também a crença em relação aos policiais, de que estão a todo tempo envolvidos no trabalho de combater o crime, correndo atrás de bandidos. (SOUZA, 1999, p. 44).

Desenhado esse cenário sobre o desempenho/eficácia do papel da polícia, surge como alternativa um novo paradigma para ela, a polícia preventiva ou pró-ativa, representada principalmente pelo modelo de Polícia Comunitária.

O modelo de Polícia Comunitária é permeado

[...] numa nova concepção de pensar e operacionalizar o policiamento, enfatizando a parceria entre polícia e comunidade como essencial ao controle e prevenção do crime e aumento da segurança pública. (SOUZA, 1999, p. 60).

Marcineiro (2009) defende que a Polícia Comunitária é uma filosofia e como tal não pode ser implantada como um programa, mas sim como um conjunto de ideias que deve ser debatido, praticado e incorporado cotidianamente no trabalho dos policiais de forma a evoluir para a filosofia de Polícia Comunitária.

Na Polícia Comunitária, a função policial não é pautada apenas no combate ao crime, mas na atuação policial nos conflitos gerados dentro da comunidade, desde desentendimentos entre vizinhos; problemas com adolescentes; brigas de trânsito; uso de bebidas alcoólicas; desavenças entre casais... O policial tem de estar preparado e sensibilizado para atender a essas pequenas demandas que, se bem conduzidas, diminuem os riscos de crime.

Segundo Dias Neto (2001, p. 391) o policiamento comunitário:

Trata-se de uma nova concepção, na qual a polícia, em coordenação com outras instituições, mobiliza seus esforços, recursos e competências na identificação, análise e solução dos problemas de um território. Ao invés de reiteradamente reagir a incidentes, meros sintomas de problemas, a polícia adota uma abordagem preventiva, buscando soluções definitivas para os problemas em si.

De acordo com Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 5),

O policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar, e resolver os problemas



contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

O policiamento comunitário exige um comprometimento de cada um dos policiais e funcionários civis do departamento policial com a filosofia do policiamento comunitário.

Na tentativa de deixar bem definido o conceito do policiamento comunitário, utilizamos informações do livro *Policiamento comunitário: como começar*, de Trojanowicz e Bucqueroux (1994), adaptando-as para formar o Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: O que é e o que não é policiamento comunitário

| Policiamento Comunitário  |   |
|---|---|
| O que é   | O que não é   |
| É um novo modo de oferecer o serviço policial à comunidade.   | Não é uma tática, nem uma técnica, nem um programa. Não é um esforço limitado para ser tentado e depois abandonado. |
| É uma nova forma de oferecer serviços de segurança personalizados à comunidade.   | Não é um meio para se exercer relações públicas.  |
| Trabalha buscando novas formas para a resolução de problemas da comunidade.   | Não é antitecnologia.   |
| Considera a detenção de um suspeito como instrumento importante na resolução de problemas e não como medida básica do sucesso ou do fracasso. | Não é condescendente com o crime.   |
| Procura solucionar problemas crônicos da comunidade, mesmo que de longo prazo.  | Não é espalhafatoso.  |
| É parceiro da comunidade.   | Não é paternalista.   |

|   |  |
|---|--|
| Os policiais fazem parte de uma estratégia geral que visa à parceria com a comunidade   | Não é uma entidade isolada dentro da instituição policial.   |
| Lida com problemas reais, atacando-os para que não se instalem e cresçam.   | Não é perfumaria.  |
| Possibilita que todos encontrem meios para expressar a filosofia de trabalho, buscando soluções para os crimes.   | Não é um enfoque de cima para baixo.   |
| Apenas formaliza e promove a resolução de problemas comunitários.   | Não é apenas um nome a mais para o trabalho de serviço social.   |
| Atua na comunidade, buscando um papel equivalente de todos os cidadãos.   | Não é elitista.  |
| Implica dar mais poder aos menos favorecidos, oferecendo a eles também uma parcela justa da variedade dos serviços públicos.  | Não é concebido para favorecer os ricos e os poderosos.  |
| Inclui a possibilidade de incorrer em fracassos e de cometer erros.   | Não é “seguro”.  |
| É a busca por soluções, que pode apresentar resultados imediatos e de longo prazo.  | Não é fórmula mágica e rápida ou panaceia.   |
| A prevenção contra o crime é um dos pilares do policiamento comunitário, seus policiais são treinados para isso. Há também a melhoria na relação com as comunidades, atendendo de forma personalizada a cada uma. E, finalmente, o policiamento comunitário busca o uso de técnicas criativas na resolução dos conflitos. | Não é apenas um nome a mais para outras iniciativas da polícia, como prevenção contra o crime, relações da polícia com a comunidade ou o policiamento através da resolução de problemas. |

Fonte: Adaptado de Trojanowicz e Bucqueroux (1994)

Barreira (2004) discute o assunto e esclarece que o policiamento comunitário trata-se de uma polícia mais próxima da comunidade, que atua na implementação da ordem e da lei, mas atenta aos conflitos existentes, tentando resolvê-los de acordo com a realidade presente na comunidade.

As novas estratégias de policiamento têm, no seu horizonte, uma idealização baseada na existência de uma „polícia para o povo e com o povo“. A idealização é construída em um universo de simbolismos e práticas sociais que, por um lado, visam a conquista de legitimidade, confiança e aceitação social e, por outro, buscam racionalidade, eficiência e competência no trabalho policial. (BARREIRA, 2004, p. 85).

Um fator importante e do qual não podemos esquecer é que, para que novas práticas policiais aconteçam, é imprescindível que o Estado e a sociedade civil se unam e que mantenham credibilidade um no outro; para tanto, é necessário que o Estado invista na qualificação profissional, e não apenas na melhoria de técnicas de investigação e de combate, mas em princípios humanos, no respeito às diferenças e aos valores socioculturais, enfim, que privilegie o respeito à cidadania.

Barreira (2004, p. 85) sobre isso diz:

No espaço de formação e qualificação, as universidades, como depositária dos conhecimentos humanistas, são as grandes parceiras deste projeto, caminhando concomitante à linha de preocupação crescente da população com os direitos humanos e os princípios democráticos.

Parcerias entre sociedade civil, instituições de ensino e polícia têm demonstrando bons resultados em programas de inovação no controle da criminalidade. A cidade de Belo Horizonte, em Minas Gerais, foi pioneira nesse tipo de convênio e já apresenta dados de sucesso em suas políticas públicas de segurança. Outros Estados, como

São Paulo, Distrito Federal, Ceará e Pernambuco têm buscado reproduzir os exemplos de parcerias como as realizadas em Minas Gerais, Estado este que desponta pela introdução de inovações e de experiências importantes nas formas de policiamento no Brasil (BEATO; SILVA; TAVARES, 2008).

O policiamento comunitário é comumente confundido com o policiamento orientado para a solução de conflitos. Os dois programas procuram resolver os problemas de segurança pública com base em soluções preventivas, de médio e de longo prazo. De acordo com Dias Neto (2005, p. 115):

[...] nos novos modelos do policiamento comunitário e orientado ao problema, a polícia tem suas funções e estruturas decisórias redefinidas para estar em condições de dividir com outras organizações, públicas e privadas, a responsabilidade pelo processo de identificação, análise e solução dos problemas locais. Na qualidade de ator necessário, mas não suficiente, para a produção de segurança, a polícia passa por transformações organizacionais, operacionais e culturais voltadas a torná-la mais integrada ao ambiente externo e, por conseqüência, mais apta a compreender a realidade em que atua e a prestar bons serviços.

As barreiras que tradicionalmente isolavam a polícia do restante da administração são gradativamente superadas: a polícia passa a dispor de competências e recursos não-penais para o exercício de suas funções e a ter voz na discussão de políticas públicas com reflexo direto ou indireto sobre a sua esfera de ação, como alterações de normas de zoneamento, construção de um conjunto habitacional ou alteração dos horários de funcionamento de um parque.

Apesar das semelhanças, o policiamento comunitário e o policiamento orientado para a solução de problemas se diferenciam em relação ao modo de propor soluções aos conflitos. Enquanto o policiamento comunitário busca na comunidade as origens do problema

para solucioná-lo, atuando diretamente na causa; o policiamento orientado para a solução dos problemas opta por soluções mais técnicas, sem o envolvimento da comunidade. Os próprios policiais analisam e refletem sobre os problemas e determinam a sua resolução.

Brodeur (2002, p. 79) distingue da seguinte maneira o policiamento comunitário do policiamento orientado para a solução dos problemas:

O policiamento comunitário [...] é um projeto para dar ênfase a uma grande necessidade no policiamento, que é o engajamento da comunidade. O policiamento orientado para a resolução de problemas dá uma ênfase maior à necessidade de conceituar novamente o que as forças policiais estão fazendo de uma maneira mais geral, prestar mais atenção ao largo leque de problemas específicos que a polícia enfrenta e tentar encorajar um enfoque mais analítico para esses problemas.

O grande diferencial entre o policiamento comunitário e o policiamento orientado para a solução de problemas é que no primeiro o envolvimento com o público é muito maior, favorecendo o sentimento de segurança na comunidade.

### 3.1 A POLÍCIA COMUNITÁRIA E A SUA PRÁTICA EM OUTROS PAÍSES

O debate sobre os novos modelos de atuação policial é pertinente não somente no Brasil. Países, como: Japão, Estados Unidos, Canadá, Colômbia, entre outros, insatisfeitos com as práticas policiais convencionais, deram início aos debates sobre o tema há alguns anos, e já começam a apresentar resultados dessas novas práticas de policiamento, sendo o Japão a referência mais antiga nessa prática.

Dessa forma, fica claro que não apenas no Brasil, mas em outras partes do mundo está sendo desenvolvido o consenso de que a participação da comunidade é fundamental para se trabalhar uma nova

filosofia na organização policial. O trabalho na área da segurança pública torna-se mais participativo, com resultados mais satisfatórios e índices de criminalidade cada vez menores.

O que observamos nos resultados divulgados em outros países é que tais mudanças possibilitaram maior proximidade entre a polícia e a comunidade, ampliando as ações na redução da criminalidade, na solução dos conflitos e contribuindo para o aumento do sentimento de segurança da população.

A aproximação entre as organizações policiais e a comunidade propicia novas possibilidades de ações voltadas para a melhoria da segurança pública.

O policiamento voltado à solução de problemas (*Problem-Solving Policing*) é largamente utilizado em diversos países e tem como premissas a identificação de problemas locais, a divisão de responsabilidades e o acompanhamento das medidas adotadas para a sua solução. (TEIXEIRA, 2009, p. 15).

## Japão

O Japão é o país que mais experiência possui na prática do policiamento comunitário. Suas ações datam de 1879<sup>7</sup> e sua atuação baseia-se na visualização do policial fardado através dos postos de polícia e na sua interligação por meio de patrulhas a pé, em bicicleta ou em motoneta.

O policiamento comunitário no Japão conta com alta participação social, seus postos policiais são construídos para que se garanta à população um atendimento atencioso e cuidadoso. As reuniões com a comunidade acontecem de duas a três vezes por ano, visto que para a polícia japonesa apenas se pode partir para outro problema quando o anterior tenha sido resolvido e, agindo assim, a polícia não

---

<sup>7</sup> Dado obtido no livro Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária, 2008.

acumula problemas.

Há dois tipos de postos policiais, os Chuzaishos e os Kobans. O tipo Chuzaisho é uma casa fornecida pela prefeitura onde o policial é instalado juntamente com sua família e fica subordinado ao distrito policial no qual o policial atua, esta moradia irá representar um posto policial.

O policial trabalha no horário de expediente, executando duas rondas fardado. Na ausência do policial, sua esposa auxiliará em suas atividades, atendendo ao rádio, telefone, telex e as pessoas, sem que, para isso, seja considerada funcionária do Estado, mas essa sua atividade possibilita ao marido policial o recebimento de uma vantagem salarial. Quanto aos gastos com energia, água, gás e a manutenção do prédio ficam a cargo da prefeitura da cidade onde o posto está localizado. (CURSO NACIONAL DE PROMOTOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA, 2008, p. 67)

O tipo Koban é um prédio maior (dois andares) e está instalado em áreas de maior necessidade e sua implantação depende da aplicação de critérios técnicos. Possui mais recursos tecnológicos, físicos e materiais. Nele trabalham três ou mais policiais, conforme a necessidade, e o expediente é de 24 horas.

Os kobans se ligam diretamente aos “Police Station” deles recebendo determinações e acionamentos necessários ou para eles encaminhando as ocorrências não resolvidas nos locais, bem como condução das partes. As atividades num koban são intensas e existe uma rotina estabelecida, que varia de dia para dia e de acordo com a situação. (CURSO NACIONAL DE PROMOTOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA, 2008, p. 68)

O tempo de permanência de um policial na comunidade varia de

dois a cinco anos, sempre havendo um tempo mínimo para que ele seja transferido de posto, pois a polícia japonesa acredita que o policial comunitário deve conhecer bem a localidade onde trabalha, seus moradores e os déficits do local, visto que

Uma vez que pelos conhecimentos que possui do bairro e das pessoas que nele vivem ou trabalham pode ser o catalisador para o desenvolvimento de soluções criativas que não se concentre especificamente em prender delinquentes, pois só assim, o policial pode reduzir o crime e ir ao encontro das necessidades apropriadas da comunidade, sendo conhecido e respeitado pelas suas atitudes. (CURSO NACIONAL DE PROMOTOR DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2008, p. 68).

No Japão, o mais importante é que as pessoas, ao necessitarem da polícia, sabem sempre onde e a quem recorrer. Além disso, os recursos propiciados pela tecnologia moderna foram cuidadosamente bem aplicados no Japão, preservando-se a proximidade do policial nas comunidades, sem perder o equilíbrio preexistente entre polícia e povo. Por sua eficácia na prevenção de delitos (um dos mais baixos índices do mundo) e pelo reconhecimento da população, que realmente se sente segura, é que um crescente número de países passou não somente a estudar, mas a implantar a experiência japonesa, que possui tradição em policiamento comunitário.

## **Estados Unidos**

Nos Estados Unidos, a organização policial era vista como muito vinculada ao Estado, à aplicação direta da lei, sem participação alguma dos indivíduos nas políticas de segurança.

Segundo Dias Neto (2000, p. 14),



Com o objetivo de evitar abusos, a polícia acabou perdendo o seu contato com a sociedade. Medidas orientadas a proteger a polícia contra influências indevidas acabaram tornando-a impermeável às influências próprias do sistema democrático. Tal isolamento tornava a polícia norte-americana inapta para compreender a complexidade do contexto social em que atuava e para ajustar as suas práticas a uma realidade urbana altamente dinâmica.

Na tentativa de melhorar a imagem da polícia perante a população e atender às demandas crescentes da violência no país, os Estados Unidos iniciam o debate, que data de 1990, sobre novas formas de policiamento.

Buscando redefinir o papel da polícia norte-americana, estudos realizados em algumas cidades (SKOLNICK; BAYLEY, 2002) mostraram que o aumento ou a diminuição dos recursos policiais não influenciava na queda dos índices de criminalidade e na sensação de segurança da população.

Segundo a pesquisa realizada por Skolnick e Bayley (2002, p. 225):

Aumentar o número de policiais, por exemplo, não reduz a criminalidade; o patrulhamento motorizado aleatório não melhora a segurança pública; a rápida resposta ao chamado de emergência não produz mais prisões de criminosos nem tranqüiliza o público; e a solução dos crimes raramente é conseguida por policiais que agem com base nas provas físicas, mas requer que as vítimas e as testemunhas identifiquem os criminosos e dêem um testemunho persuasivo.

A ação policial nos Estados Unidos era extremamente vinculada ao tempo de resposta no atendimento à vítima. Como isso vinha se mostrando insuficiente para prevenir a criminalidade, alguns estudiosos da área e também alguns políticos começaram a se preocupar e a achar que se a polícia continuasse o seu trabalho habitual, os índices de

criminalidade poderiam chegar a níveis alarmantes (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

Dessa forma, pesquisas foram encomendadas objetivando aprimorar o trabalho policial. Tais pesquisas apontaram que era necessária a participação da população nas questões de segurança.

Com base em uma mudança de compreensão dos problemas vivenciados pela população, estudos realizados no país, propuseram um estilo diferenciado de policiamento:

1º – com uma visão mais ampla, abrangendo uma variedade de situações, nas quais a presença da polícia é necessária;

2º – a polícia agindo de acordo com a realidade de cada comunidade; e

3º – o estabelecimento de um contato maior com a comunidade, aproximando o indivíduo do policial e criando uma relação de confiança e de segurança (DIAS NETO, 2000).

As propostas de reforma para o modelo policial se pautavam na premissa de que era necessária a participação da sociedade na prevenção contra o crime para o aumento da sensação de segurança e, dessa maneira, o reconhecimento de que a segurança pública não é exclusividade da polícia, mas da sociedade de modo geral. O novo modelo de atividade policial estava sendo baseado na participação da sociedade no atendimento às necessidades locais, participando de forma mais direta do planejamento e da implementação de políticas públicas de segurança. De acordo com Dias Neto (2000, p. 44): “[...] o policiamento comunitário expressa uma filosofia operacional orientada à divisão de responsabilidades entre polícia e cidadãos no planejamento e na implementação das políticas públicas de segurança”.

A partir dos resultados das pesquisas, nasceu então o conceito de Polícia Comunitária, que foi inspirado no modelo criado pelo Primeiro Ministro *Sir Robert Peel* para a Polícia Metropolitana de Londres em 1829.

De acordo com o modelo preventivo de policiamento nos Estados Unidos, a participação ativa dos cidadãos nos processos de prevenção contra o crime ajuda a diminuir os riscos enfrentados pelas comunidades e, segundo Dias Neto (2000, p. 63), essa mudança foi orientada principalmente pela “Teoria das Janelas Quebradas, na qual Wilson e Kelling argumentam a relação direta entre a desordem e crime

[...]”. Tal teoria demonstra que, ao se comunicar a polícia sobre a janela quebrada de uma casa ou edifício, está se impedindo que novas janelas sejam quebradas, evitando a desordem do local e diminuindo os riscos de tornar aquele ambiente favorável ao crime.

Há também a teoria do Policiamento Orientado ao Problema que se baseia no conceito de que a polícia deixa de reagir ao crime para atuar de modo preventivo contra ele, agindo diretamente nos problemas locais, contando com a participação das comunidades para a identificação das situações que levam à insegurança da população e, nesse caso, a polícia passa a atuar na solução dos conflitos encontrados pelas comunidades.

Segundo Dias Neto (2000, p. 20):

Estudos indicam claramente que a proteção deve ser fornecida pelos próprios cidadãos, e que a ajuda destes é fundamental para a captura e condenação dos indivíduos que os lesaram. A tarefa da polícia é, portanto, trabalhar junto com o povo, de maneira a garantir que isso aconteça, desenvolver estratégias específicas e articuladas que possam produzir resultados.

Em suma, o policiamento comunitário nos Estados Unidos surge como uma alternativa de resposta mais eficiente aos problemas relacionados à criminalidade, buscando a parceria com a sociedade e tratando de forma abrangente os conflitos de cada localidade.

## **Canadá**

No Canadá, a implantação de um novo modelo de atuação policial se deu pelo descrédito da população em relação à instituição policial, isso ocorreu por volta dos anos 1980.

Para reverter essa situação, uma nova filosofia de trabalho foi iniciada: “As cidades foram divididas em distritos policiais e os distritos em pequenas vizinhanças. Transmite-se à população a ideia de que a polícia está sempre perto.” (CURSO NACIONAL DE PROMOTOR DE

SEGURANÇA PÚBLICA, 2008, p. 61).

No Canadá e em outros países, o policial deve conhecer as pessoas e os problemas do bairro. Deve estar atento aos tipos de crimes mais cometidos em cada localidade e receber treinamento para enfrentá-los e para solucioná-los. O policial demonstra exercer seu trabalho com prazer, visitando e orientando cada pessoa, mostrando-se solícito em ajudar e em evitar o crime. “O policial se orgulha de não usar a violência. Ele sabe receber e distribuir sorrisos. A participação é a palavra chave na relação polícia-cidadão.” (CURSO NACIONAL DE PROMOTOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA, 2008, p. 61).

Aliás, participação é a palavra-chave na Polícia Comunitária do Canadá, “[...] a população participa de todas as decisões da polícia. Acredita-se que o poder vem junto com a responsabilidade. Dividindo-se o poder com o cidadão, aumentando-se os benefícios à segurança, à população e a polícia.” (CURSO NACIONAL DE PROMOTOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA, 2008, p. 61).

A comunidade participa não somente nas decisões policiais, muitos cidadãos participam como voluntários nos postos policiais e são estimulados a participarem como colaboradores da polícia, prestando desde informações e, até mesmo, serviços nas repartições.

A atuação policial está voltada à prevenção contra o crime, por isso é importante que a comunidade esteja engajada, confiando no trabalho policial e prestando-lhe informações.

Um dos projetos realizados pela Polícia Comunitária do Canadá foi atrair os jovens para a participação de atividades voltadas ao combate às drogas. A polícia criou uma banda chamada *Trovão Azul*, (uma referência à cor da farda policial), e incentiva competições de vôlei, por exemplo, entre outras atividades. Tudo realizado com o objetivo de aproximar mais os jovens da polícia para que estes possam procurar a polícia em caso de necessidades, auxiliando assim no combate ao uso drogas e também em relação ao combate à criminalidade.

A polícia canadense trabalha com o objetivo de evitar ao máximo a violência. As pequenas infrações são orientadas para que não ocorram mais vezes, evitando-se prisões. Em casos de prisão, esta é feita; porém, foi estabelecido o prazo de 24 horas para se decidir o destino do sujeito. É comum a aplicação de pena alternativa, evitando-se

o regime prisional fechado.

A estrutura da polícia canadense é toda voltada à filosofia da Polícia Comunitária, são exemplos disso as cidades de Calgary, Toronto e Vancouver.

## **Colômbia<sup>8</sup>**

A polícia colombiana passou por graves problemas por volta dos anos de 1990 devido à má prestação de serviços pela polícia e a alta corrupção que rondava a organização policial. Mudanças urgentes fizeram-se necessárias para que a polícia não fosse extinta.

O chefe de governo da Colômbia providenciou a realização de um diagnóstico do problema na polícia, indo direto em quem mais necessita dela: o cidadão. Foram levantados sete pontos que deveriam ser resolvidos:

- 1º – enfraquecimento dos valores morais da Polícia Nacional;
- 2º – deficiência na liderança, comandantes;
- 3º – os policiais exerciam funções diversas, saindo de sua atividade como policial;
- 4º – a abordagem não estava pautada na proteção à comunidade, e sim na regra do comando;
- 5º – escolas de formação ineficientes, mais voltadas à formação jurídica;
- 6º – má avaliação da organização, um sistema operante com desempenho ineficaz; e
- 7º – afastamento da polícia em relação à comunidade.

Dado esse contexto, o governo chegou à conclusão de que ou a polícia mudava sua atuação ou era extinta. Dessa forma, foi iniciado um novo Programa de Polícia na Colômbia, voltada à transparência de suas ações, buscando eliminar toda a corrupção existente.

O novo modelo de polícia seguiu o exemplo do Canadá, dos Estados Unidos e da França, buscando a participação cidadão no

---

<sup>8</sup> Informações obtidas através do livro *Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária* (2008).

processo de reconstrução, implantando uma nova cultura policial.

Alguns programas foram desenvolvidos para atuar em parceria com o trabalho da Polícia Comunitária, dentre eles: Mães pela vida, (atendimento a mães com filhos vítimas de violência); Plano Dourado, (funciona nos aeroportos, para dar atendimento aos turistas); Amigos 80, (esse programa conta com pessoas de poder econômico alto para contribuir na compra de equipamentos de tecnologia, veículos etc.); Adoção de um ciclo de Segurança, (programa criado em Bogotá, que visa uma nova cultura comunitária).

### 3. 2 A POLÍCIA COMUNITÁRIA NO BRASIL

O Brasil inicia as discussões sobre o policiamento comunitário em 1980, período que coincide com a abertura democrática, principalmente após a Constituição Federal de 1988, quando a proteção dos direitos e das liberdades individuais recebe grande destaque, fazendo com que o papel da polícia seja mais compatível com o ambiente político-social e democrático vigente.

[...] o novo contexto democrático estava exigindo uma nova polícia, um novo policial e uma nova concepção de ordem pública que fugisse dos parâmetros, até então adotados, da doutrina de segurança nacional. Havia uma unanimidade, nos setores mais progressistas da sociedade brasileira, quanto à necessidade de uma nova formulação filosófica, organizacional e operacional para a polícia brasileira. (CERQUEIRA, 1999, p. 90).

A Constituição de 1988 definiu melhor as competências da polícia, cabendo à Polícia Militar um remodelamento de suas ações, dentre elas, a perda gradativa do vínculo com o Exército Brasileiro, adotando uma postura mais condizente com o período democrático. Também ocorrem mudanças nos cursos de formação de policiais, abandonando-se a ênfase na formação militar por uma ênfase na

formação policial.

Em busca de uma nova identidade, as polícias militares passaram a se profissionalizar, através da adoção de tecnologia e da busca de novos modelos. Isso fez com que as polícias militares voltassem suas atenções para o modelo de polícia comunitária que já estava sendo empregado em outros países. (DUARTE, 2004, p. 39)

O precursor e o defensor da Polícia Comunitária no Brasil foi o Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Ele foi o mentor das primeiras experiências aqui desenvolvidas. Os pilares centrais dessa nova prática de policiamento consistiam em resolver os problemas sociais com a participação da comunidade e também em efetivar a prevenção criminal.

Rolim (2006, p. 68) relata que no Brasil os esforços para a aplicação do policiamento comunitário, na maior parte das vezes:

[...] estão diretamente vinculados ao papel desempenhado por alguns policiais, destacadamente por alguns oficiais das Polícias Militares que têm procurado, sem qualquer apoio governamental, desenvolver novas abordagens de policiamento a partir da crítica ao “modelo reativo”.

De acordo com Chagas (2009, p. 1), muito antes de se iniciar as discussões sobre a Polícia Comunitária no País, a interação da polícia com a população era vista com receio. Segundo esse autor, era preciso manter certa distância da comunidade para que ela não tentasse corromper os policiais:

Nos anos 50 e 60 pensava-se que o contato da polícia com a população deveria ser evitado por ser considerada uma fonte perigosa de corrupção. Aos policiais que patrulhavam as ruas, os Cosmes e Damiões, se recomendava distância dos moradores, dos comerciantes e dos pedestres. Esses policiais deveriam inibir o crime por sua

mera presença e manter-se alerta para responder a alguma ocorrência.

O mesmo autor nos mostra que desde o seu início a Polícia Comunitária no Brasil tem como ponto de partida o trabalho conjunto das instituições estatais com a população, ou seja, identificando, priorizando e resolvendo juntos os problemas relacionados à segurança pública.

No ano de 1988, as cidades de Guaçuí e Alegre, no Estado do Espírito Santo, foram as primeiras a desenvolver a prática da Polícia Comunitária, seguidas de Copacabana, na cidade do Rio de Janeiro, no período de 1994-1995. Em 1993, Belo Horizonte implementa o policiamento comunitário em alguns bairros da cidade, porém os resultados “[...] não atingiram o objetivo de aumentar a confiança e a credibilidade pública na polícia, e tampouco garantir segurança com a prevenção e diminuição de crimes.” (BEATO FILHO, 2001, p. 5).

Ainda sobre a implementação da Polícia Comunitária em Belo Horizonte, Beato Filho (2001, p. 6) comenta que “Na prática, a polícia comunitária tornou-se um programa isolado, ficando o policiamento comunitário restrito a algumas unidades de polícia”.

São Paulo inicia, no ano de 1997, a implementação dos Consegs, com o objetivo de “[...] viabilizar o trabalho preventivo da polícia comunitária.” (BEATO FILHO, 2001, p. 6).

De acordo com Cimolim (2009), o modelo de prevenção adotado no Brasil é o modelo anglo-saxônico, no qual a atuação das políticas públicas e das polícias restringe-se mais à prevenção situacional. Dias Neto (2001) esclarece que no modelo anglo-saxônico do 'policiamento comunitário' a polícia é quem assume a coordenação das ações locais de prevenção e o modelo de prevenção comunal é assumido pela governança municipal.

Cimolim (2009, p. 58–59) nos esclarece mais afirmando que:

A filosofia e estratégia de polícia comunitária implementadas pelas polícias brasileiras foi desenvolvida originalmente nos Estados Unidos, Canadá e em outros países democráticos, nas décadas de 70 e 80. A polícia comunitária não é



uma instituição, mas sim uma nova maneira de se conceber a polícia, que deixa de ser uma força pública para rumar em direção a uma agência prestadora de serviços públicos.

Apesar de ser um modelo novo no Brasil, que já vinha de experiências estrangeiras positivas, o policiamento comunitário demorou a atingir os centros urbanos brasileiros, principalmente por não atingir à organização policial na sua totalidade.

[...] as limitações das tentativas de implementação de estratégias comunitárias no Brasil são decorrência de características sociais e condições políticas. Assim, não se pode afirmar que houve, no país, uma transição do modelo profissional para um modelo comunitário de policiamento. Entretanto, compreender os motivos pelos quais isso ocorre, ou seja, os motivos pelos quais, apesar dos esforços de líderes organizacionais e das demandas da sociedade, ainda é difícil a implementação desse tipo de estratégia, exige também uma compreensão mais pormenorizada dos mecanismos por meio dos quais uma organização opera.

[...] a transição entre esses dois modelos, mais do que vontade política e conhecimento de novas estratégias, requer mudanças significativas na estrutura, na política, no ambiente e na cultura organizacional, o que implica importantes custos para a própria identidade da organização. (MARINHO, 2002, p. 54).

Alguns tipos de metodologias fundamentam o planejamento policial no trabalho do policiamento comunitário, o mais utilizado no Brasil é o método SARA, ou mais conhecido como IARA, tal metodologia é ensinada nas academias de polícia, nos cursos de formação policial em todo o País.

O método SARA, ou IARA, apresenta quatro fases distintas:

1. Identificação: identificar os problemas é um dos

primeiros pontos a serem vistos em conjunto pelos policiais comunitários e pela comunidade. Ao identificar um problema, este deve ser descrito de forma a conter o que o compõe, onde ele está localizado, qual a sua frequência e quantas pessoas estão envolvidas nele.

2. **Análise:** para a obtenção de uma boa análise do problema é necessário saber a sua gravidade, as pessoas ou grupos envolvidos/afetados, e fazer um levantamento das possíveis causas. Com essa análise já é possível estabelecer a prioridade dos problemas e definir uma ordem para eles e, assim, tentar solucioná-los.
3. **Respostas:** para resolver e implementar respostas para os problemas é importante que elas sejam bem focalizadas e diretamente ligadas com as análises realizadas na fase anterior. As possíveis soluções para os problemas podem ser organizadas em cinco grupos:
  - eliminação total do problema;
  - redução do número de ocorrências geradas pelo problema;
  - redução da gravidade dos danos;
  - lidar melhor com velhos problemas; e
  - remover o problema da competência policial para outros órgãos.
4. **Avaliação:** esse é um ponto de muita divergência dentro dos debates sobre segurança pública. A metodologia tradicional de policiamento avalia seus resultados através do número de prisões, de apreensões etc. Para o policiamento comunitário, novos indicadores de avaliação são necessários para que se possa ter noção da mudança do trabalho policial, aumentando a segurança e o sentimento de segurança da comunidade.

Segundo Duarte (2004, p. 63),

Muitas tentativas de implantação do policiamento comunitário não passaram de meras mudanças estéticas do policiamento tradicional, sem implicações estruturais e sem o devido comprometimento dos responsáveis por sua implementação. Diversas barreiras internas também contribuem para que as opiniões e sugestões vindas de fora da corporação não ganhem força.

De acordo com Cerqueira (1999), uma das dificuldades da implementação da Polícia Comunitária no Brasil reside na recente consolidação da democracia brasileira, pelo fato de a sociedade ainda não estar acostumada a participar dos processos decisórios do Estado, principalmente em decisões participativas com a polícia.

Contudo, apesar do olhar 'desconfiado' da população em relação à polícia, iniciativas de lideranças comunitárias acreditam no trabalho conjunto entre polícia e comunidade, fazendo com que a filosofia da Polícia Comunitária permaneça e ganhe, através dos bons exemplos, os quais são divulgados, continuidade no País.

Ao trabalharmos com o policiamento comunitário não buscamos quantificar o número de prisões efetuadas ou, então, o número de apreensões realizadas. Nesse novo modelo de policiamento, a prevenção é o objeto, mobilizando nesse esforço a comunidade (cuja participação é fundamental) para que juntos possam identificar e solucionar os problemas encontrados.

Segundo Duarte (2004, p. 78), o conceito de “polícia profissional” passa por uma remodelagem no sentido de buscarmos uma “polícia humana” em que cada cidadão, independente de raça ou de posição social, seja visto como um parceiro e um amigo.

Atualmente, incentivados pelo Ministério da Justiça através da Secretaria Nacional de segurança pública, os estados membros são estimulados a uma prática policial que esteja em conformidade com os postulados da Polícia Comunitária. Concomitantemente, a SENASP tem

investido recursos e esforços dos seus funcionários para disseminar entre os agentes de segurança do país os conhecimentos necessários para praticar esta filosofia de trabalho de preservação da ordem pública. Como o conhecimento é fundamental à evolução para metodologias de trabalho melhores, podemos crer que o Brasil está no caminho certo para uma polícia que atua mais próxima do cidadão e se preocupa com a sua qualidade de vida. (MARCINEIRO, 2009, p. 51).

### 3.3 A POLÍCIA COMUNITÁRIA EM SANTA CATARINA

No Estado de Santa Catarina, assim como nos demais Estados brasileiros, foi adotado o modelo anglo-saxônico de Polícia Comunitária. Policiais, tanto civis quanto militares, se orientam pela sua doutrina de polícia importada dos Estados Unidos.

As discussões sobre a implantação da filosofia de Polícia Comunitária em Santa Catarina iniciam no ano de 1995, quando é formada uma equipe que reunida traz aos debates “[...] que a polícia deveria ser menos „policialesca“ e mais construtora de segurança, em parceria com a comunidade.” (MARCINEIRO; PACHECO, 2005, p. 14).

Assim, é adotado em Santa Catarina o Programa da Segurança Interativa; sua filosofia e estratégia organizacional se baseavam no trabalho conjunto entre Polícia Militar e comunidade, os quais deveriam atuar juntos de forma a identificar, a priorizar e a resolver os problemas de Segurança Pública (MARCINEIRO, 2001).

Na implementação do Programa Segurança Interativa foram estabelecidos 72 projetos-piloto ao longo do Estado, além de cursos oferecidos em parceria com o Instituto para Gestão de Tecnologia e Informação (IGTI) da UFSC para capacitar os policiais envolvidos no Programa, visando a abranger o conhecimento dos temas relativos à filosofia da Segurança Interativa, ao relacionamento interpessoal e

comunicação, à interação comunitária, à liderança e à motivação (MARCINEIRO, 2001).

De acordo com Marcineiro (2009, p. 53), foram criados Conselhos de Lideranças Comunitárias (CLICs) aliados ao Programa Segurança Interativa “[...] onde as comunidades se reuniam juntamente com a Polícia Militar para discutir as melhores formas de resolver os problemas de segurança da comunidade”

Marcineiro (2009) esclarece que à época já existiam os chamados Consegs; porém, estes eram diferentes do modelo que temos hoje, eles eram ligados ao município, existindo apenas um por município. Já os CLICs eram ligados às comunidades, o que agilizava o processo de interação entre a polícia e a comunidade.

Após a implementação do Programa, porém, alguns erros foram percebidos, como a ausência da Polícia Civil dentro do Programa; e, que a implementação de um novo programa numa comunidade não depende apenas da vontade de quem está no poder, depende também da vontade local.

Duarte (2004 p. 41) também esclarece que o insucesso do Programa Segurança Interativa deveu-se ao fato de que este foi implantado “[...] como um programa sazonal, recebido como mais um dentre os inúmeros existentes.” Não sendo implantado como uma filosofia de trabalho, como uma mudança comportamental na esfera profissional e na relação com a comunidade.

O Programa Segurança Interativa durou até o final do ano de 1998, quando ocorre a mudança de governo no Estado.

A Filosofia da Polícia Comunitária passa a ser adotada em Santa Catarina no ano 2000, através da proposta da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Tal proposta discorre que as polícias deveriam mudar seu modelo de comportamento, passando do modelo reativo para o modelo proativo (DUARTE, 2004).

Santa Catarina, em 2001, tomando como exemplo o Governo Federal, que edita um Plano Nacional de Segurança, lança um Plano Estadual de Segurança Pública, buscando soluções para o crescente problema da criminalidade no Estado.

Com o Plano Estadual de Segurança Pública, o governo oferece aos profissionais de segurança qualificação na área de Polícia Comunitária. Formando mais de três mil profissionais das Polícias

Federal, Rodoviária Federal, Militar e Civil, a filosofia da Polícia Comunitária repercute e ganha espaço na atuação dos policiais catarinenses.

Com a difusão da filosofia, a comunidade passou também a se interessar pela polícia comunitária, talvez por buscar desesperadamente uma resposta para o problema da criminalidade ou apenas para se cercar de todas as possibilidades possíveis para evitar o crime. O fato é que com a criação dos CONSEG as comunidades passaram a se organizar e, em conjunto com a polícia, buscam identificar, priorizar e resolver os problemas. (DUARTE, 2004, p. 43).

Com a difusão da Filosofia da Polícia Comunitária o Estado de Santa Catarina vem evoluindo para o policiamento comunitário, ampliando os espaços de discussão sobre o tema, incluindo nos currículos de formação policial uma disciplina sobre Polícia Comunitária e fornecendo apoio para os Consegs.

### 3.4 COMUNIDADE

O conceito de comunidade surge com extrema importância para a Sociologia. Muitos estudiosos do século XIX iniciaram seus estudos sobre comunidade a partir de agrupamentos agrários e familiares, cuja coesão entre seus membros, o comprometimento moral e a garantia de continuidade, assegurava a formação desses grupos.

Dentre os estudos sociológicos sobre o tema, daremos destaque aos trabalhos de Ferdinand Tönnies (1979) e Sigmund Bauman (2003) por suas importantes contribuições e reflexões acerca do desenvolvimento do conceito de comunidade e as relações sociais que o permeiam.

De modo amplo, atribui-se a palavra comunidade a uma forte ligação entre indivíduos que dividem um mesmo espaço territorial e que compartilham de crenças, de valores e de interesses, tendo pequena

diferenciação nas funções e nos *status* individuais.

Tönnies (1979) desenvolve o termo comunidade (*gemeinschaft*) caracterizando-o como um grupo que se forma espontaneamente e que mantém fortes laços entre seus membros, tendo preocupação com o bem-estar uns dos outros, cooperação mútua e relação de confiança. Na comunidade definida por Tönnies (1979), as relações que acontecem são fechadas, os habitantes da comunidade sabem de tudo o que acontece, isto é, a vida de cada membro é conhecida pelo grupo; logo, preocupam-se em estar por dentro de tudo o que acontece na localidade. Os indivíduos que ali estão se identificam uns com os outros, fortalecendo os laços que os unem. Os indivíduos têm consciência de sua importância para a comunidade e sabem que podem contar uns com os outros.

Tönnies (1979) aponta as áreas rurais, que são áreas menores e menos densas, como as que mais apresentam características constitutivas de uma comunidade.

Já para Bauman (2003), a palavra comunidade faz lembrar algo positivo, algo que nos remete diretamente a nossa proteção, a um local confortável e aconchegante, um refúgio onde a nossa tranquilidade não será “assaltada” pelos problemas criminais “assaltando” a nossa tranquilidade.

Bauman (2003, p. 7) elucida a palavra comunidade dizendo que esta “[...] sugere uma coisa boa [...]”, é sempre bom “[...] estar em comunidade [...]”, fazer parte dela. Quando algo de ruim acontece, podemos dizer que é culpa da sociedade, nunca da comunidade em que vivemos. Segundo o autor:

Os significados e sensações que as palavras carregam não são, é claro, independentes. “Comunidade” produz uma sensação de boa por causa dos significados que a palavra “comunidade” carrega – todos eles prometendo prazeres e, no mais das vezes as espécies de prazer que gostaríamos de experimentar mas que não alcança mais. (BAUMAN, 2003, p. 7).

De fato, ao pensarmos em comunidade, nosso imaginário nos

remete sempre a um lugar onde todos se conhecem, ajudam-se mutuamente e se sentem seguros. Mas Bauman (2003), ao refletir sobre a comunidade, não deixa que essa lembrança dure por muito tempo, logo ele ressalta que a comunidade é um paraíso perdido, que essa lembrança não está mais ao nosso alcance, que está presente apenas num sonho de um futuro possível.

Viver em comunidade hoje é abrir mão da liberdade e da identidade, é pagar o preço da insegurança. Ainda de acordo com Bauman (2003, p. 10):

Não ter comunidade significa não ter proteção; alcançar a comunidade, se isto ocorrer, poderá em breve significar perder a liberdade. A segurança e a liberdade são dois valores igualmente preciosos e desejados que podem ser bem ou mal equilibrados, mas nunca inteiramente ajustados e sem atrito.

A comunidade, tal qual descreve Bauman (2003), deixou de existir com o passar dos anos. Com o desenvolvimento das cidades, as pessoas passaram a se afastar gradativamente. A harmoniosa comunidade onde todos viviam felizes deu lugar aos muros altos da cidade. A ajuda comunitária hoje já não é mais a mesma, a comunidade foi perdendo a força que tinha, o individualismo ganhou espaço e as pessoas deixaram de se relacionar umas com as outras. Isso fez com que os elos dos grupos se enfraquecessem.

Viver em comunidade atualmente é perder a liberdade.

Comunidade torna-se conceito de sentido operacional; comunidade é um grupo de pessoas que dividem o interesse por um problema: a recuperação de uma praça, a construção de um centro comunitário, a prevenção de atos de vandalismo na escola, a alteração de uma lei ou a ineficiência de um determinado serviço público. A expectativa é que a somatória de experiências bem sucedidas de mobilização social em torno de



problemas possa, ao longo do tempo, contribuir para melhorar o relacionamento entre polícia e sociedade e fortalecer os níveis de organização da sociedade. (GOLDSTEIN, 1990 *apud* DIAS NETO 2005, p. 131).



#### **4 OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA (CONSEGS)**

Novas alternativas de gestão estão sendo criadas e nesse processo encontramos os Consegs. Tais Conselhos procuram envolver os mais diversos atores sociais em suas reuniões, produzindo formas de interação democrática, dialogando em busca de soluções para os conflitos e a violência.

Essa nova forma de interação tem procurado reunir sociedade civil, líderes comunitários e policiais a fim de formar uma nova prática de gestão da conflitualidade social, baseada no princípio preventivo.

Como observamos no primeiro capítulo, a sociedade brasileira vem passando nos últimos anos por um processo de democratização que tem se refletido em diversas áreas governamentais, e na área da Segurança Pública não poderia ser diferente. Iniciativas de aproximação entre organizações policiais e sociedade civil têm sido promovidas, adotando a prática de realizar reuniões e de formar Conselhos.

Os Conselhos, como vimos, são legalmente criados por meio da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, temos a criação de Conselhos na área da saúde, da educação e da assistência social como instâncias consultivas ou deliberativas que buscam estabelecer canais permanentes de diálogo entre o Estado e a população na formulação e no acompanhamento das políticas públicas, permitindo assim um entendimento mais aprofundado das demandas sociais e um controle social das atividades estatais. Posteriormente, surgiram Conselhos em outras áreas e essas iniciativas alcançaram a área de Segurança Pública.

Podemos considerar os Consegs canais de abertura para a participação da comunidade nos assuntos ligados a área da segurança pública. Essa participação popular manifesta-se por um caráter consultivo entre a Área Integrada de Segurança Pública (AISP) e o município, o bairro ou a comunidade.

Temos a necessidade de esclarecer a diferença entre um Conselho e uma Assembleia. Na Assembleia, as decisões devem ser acatadas e cumpridas pelos seus integrantes, ela tem caráter deliberativo. Já nos Conselhos, as questões são levadas para as reuniões para que os seus membros possam discutir as tomadas de decisão e levá-las ao órgão competente, podendo este acatar ou não as decisões dos Conselhos.

No caso dos Consegs, os membros da diretoria devem ouvir as questões apresentadas, adotar as providências necessárias para a solução dos problemas ou encaminhar a quem possa resolvê-las para, depois, em uma próxima reunião, apresentar os resultados das ações.

Os Consegs representam fator essencial para que se exerça o Policiamento Comunitário. Os Conselhos são formados por representantes da população e por representantes da autoridade policial civil e militar e tem como objetivo fazer com que a polícia e a comunidade trabalhem juntas no combate à violência e à criminalidade.

De acordo com Beato Filho (2001, p. 7):

O objetivo dos conselhos é desenvolver programas de prevenção da criminalidade com a participação da comunidade [...] que cumpre a função de planejar junto com a polícia as estratégias de policiamento e programas de prevenção adequados às necessidades da população da sua área.

Os programas de prevenção podem compreender desde reuniões mensais, nas quais são ouvidas as queixas da comunidade para se tentar resolvê-las, até o desenvolvimento de projetos voltados à prevenção de delitos e à redução de riscos, como exemplo: programas de instrução e campanhas educativas que fortaleçam os vínculos comunitários com as organizações policiais.

Os Conselhos também têm por finalidade tomar conhecimento dos problemas das localidades em sua área de abrangência. Isso se dá pela participação dos moradores e de demais usuários dos serviços policiais. Com o diagnóstico contando com a participação de todos e possuindo maior precisão, ele possibilita o desenvolvimento de ações importantes como as que visam ao controle da violência e da criminalidade. Possibilita, também, que os responsáveis pelas ações policiais da região em foco discutam os problemas encontrados, o que ajuda no estabelecimento de prioridades. Afora estas possibilidades, o diagnóstico em questão permite a detecção de deficiências de ordem material relacionadas a viaturas, a armamentos e a demais equipamentos.

Nas reuniões, consegue-se que a comunidade vislumbre com mais clareza o papel das várias instituições que podem se integrar em busca do controle da violência e da criminalidade. Essas reuniões devem priorizar o tema da Segurança Pública em suas discussões de forma a facilitar o entendimento da comunidade e, assim, promover a participação de todos.

Em Santa Catarina, para que seja implementado o trabalho da Polícia Comunitária nas comunidades, é imprescindível a sua articulação. Para isso, é necessário que sejam reunidas e identificadas as lideranças locais e formado um Conselho<sup>9</sup>, que se reúna com o objetivo de formar e de buscar a parceria com a coordenação da Polícia Comunitária para que esta possa explanar sobre o Programa ao grupo e depois realizar uma palestra explicativa sobre a Polícia Comunitária na comunidade e, então, mostrar a proposta de trabalho.

Sendo o programa aceito pela comunidade, o Conselho deve formar uma ata constando a criação de uma diretoria eleita pela comunidade. A ata deve especificar as ações a serem tomadas pela diretoria e conter a assinatura dos presentes. Realizada essa etapa, a diretoria deve elaborar um estatuto-padrão, com o modelo fornecido<sup>10</sup> pela Coordenação da Polícia Comunitária. É necessário que a Coordenação avalie o estatuto e emita uma carta Constitutiva. Após a aprovação do Estatuto, a carta é expedida autorizando legalmente o funcionamento do Conseg. Toda a documentação deve ser registrada em cartório<sup>11</sup>.

Os próximos passos para a implementação do Programa são: a identificação dos problemas da comunidade, a sua priorização e a discussão sobre quais as formas de intervenção a serem utilizadas na resolução desses problemas. Algumas ações podem ser decididas e, de imediato, já apresentarem resultados reconhecidos pela comunidade. Já

---

<sup>9</sup> É importante ressaltarmos que, para participar do conselho de implantação da Polícia Comunitária, o indivíduo não pode ser filiado a nenhum partido político; deve ser desvinculado de qualquer interesse particular, religioso ou ideológico.

<sup>10</sup> O modelo de elaboração do estatuto para os Consegs está disponível no endereço: <<http://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/policiacomunitaria.nsf>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

<sup>11</sup> O passo a passo para a criação de um Conseg foi extraído da página da Polícia Comunitária de Santa Catarina disponível em: <<http://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/policiacomunitaria.nsf>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

outras ações apresentam resultados a longo prazo, todas com o objetivo de aumentar a segurança local.

O Conselho formado com o objetivo de implantar a Polícia Comunitária deve reunir (em algum lugar público de fácil acesso no bairro; uma escola ou sede da associação) os membros do Conselho, as pessoas da comunidade, o Delegado de Polícia e o Comandante da Polícia Militar para discutirem os problemas da região no mínimo uma vez por mês.

O Conseg também será responsável pelo controle de qualidade, pelo desenvolvimento e pela eficácia do Programa dentro da comunidade. Assim, cada Conseg atua apoiando a implementação do trabalho da Polícia Comunitária.

Um Conseg sério e comprometido com a comunidade é um fator imprescindível para o progresso e o desenvolvimento do bairro; e, no que diz respeito à segurança, isso se aplica com todo vigor, pois a polícia tenderá a ser mais efetiva se tiver a participação da comunidade, contribuindo de forma a prevenir os conflitos e oferecendo segurança a toda população.

A Polícia Comunitária não irá apenas combater as causas da criminalidade, ela irá estabelecer uma relação de confiança com a comunidade. O objetivo é fazer com que a população participe do processo de prevenção contra os conflitos criminais, tornando o policial conhecido no bairro. Este, por sua vez, atuará além das condutas criminosas, focando na recuperação das condições de vida do bairro, auxiliando em problemas como migração desordenada, menores abandonados, buracos nas vias públicas, falta de iluminação, terrenos ou casas abandonadas, entre outros.

A participação comunitária através dos Consegs torna o processo de reivindicações mais legítimo e democrático. A comunidade torna-se um grupo mais engajado e, contando com a presença do Poder Público, gera informações indispensáveis ao trabalho policial. Azevedo (2006) esclarece-nos sobre o tema ao dizer que:

A partir de uma compreensão de que a violência e o crime são fenômenos que derivam de um contexto global, mas acontecem no local, evidencia-se a necessidade de que os gestores das

políticas públicas de segurança estejam mais próximos do problema, e mais capacitados para atuar como propulsores de um processo de resgate da participação cidadã na discussão e no equacionamento dos problemas sociais. (AZEVEDO, 2006, p. 40).

Os Consegs foram criados oficialmente em Santa Catarina<sup>12</sup> por meio do Decreto Estadual n. 2.136, de 12 de março de 2001, e regulamentados pela Resolução da Secretaria de Segurança Pública n. 001, de 6 de julho de 2001.

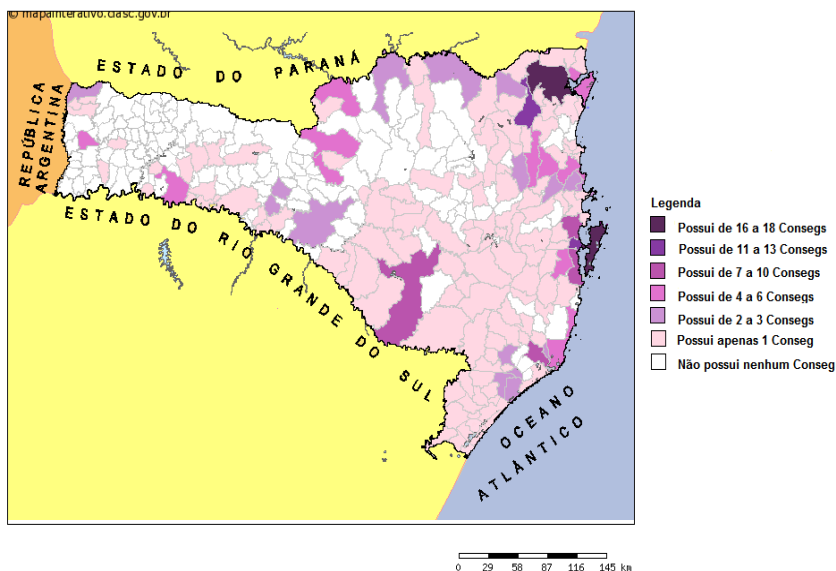
Os Consegs são assim definidos pelo seu Regulamento:

São entidades de apoio às Polícias Estaduais nas relações com a comunidade para a solução integrada dos problemas de segurança pública com base na filosofia de Polícia Comunitária, vinculados, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria de Estado da Segurança Pública, por intermédio da Comissão Coordenadora dos Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança. (SANTA CATARINA, 2001, n. p.).

---

<sup>12</sup> Dos 293 municípios no Estado, 159 contam com pelo menos um Conseg já formado, porém não existem dados na Secretaria de Segurança Pública e nem na Coordenação de Polícia Comunitária que possam dizer quantos destes Consegs ainda estão em atuação.

**Figura 1 - Mapa da distribuição dos Conseg(s) por municípios de Santa Catarina<sup>13</sup>**



Fonte: Adaptado de <[www.mapainterativo.ciasc.gov.br](http://www.mapainterativo.ciasc.gov.br)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

Como podemos observar no mapa, dos 293 municípios do Estado de Santa Catarina, 159 possuem ou já possuíram Conseg(s). Destes, 119 formaram apenas um Conseg<sup>14</sup>. Podemos observar que em

<sup>13</sup> As cores foram definidas pela autora através de informações coletados do *site* da Polícia Comunitária do Estado de Santa Catarina.

<sup>14</sup> Municípios com apenas um Conseg formado: Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anita Garibaldi, Anitápolis, Antônio Carlos, Apiúna, Araquari, Araranguá, Armazém, Ascurra, Atalanta, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Balneário Barra do Sul, Benedito Novo, Botuverá, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Braço do Norte, Campo Alegre, Campo Belo do Sul, Canelinha, Capão Alto, Capinzal, Caxambu do Sul, Cerro Negro, Correia Pinto, Cocal do Sul, Corupá, Concórdia, Curitibaanos, Chapadão do Lageado, Doutor Pedrinho, Ermo, Faxinal do Guedes, Frei Rogério, Forquilha, Garuva, Governador Celso Ramos, Guarujá do Sul, Guaramirim, Guabiruba, Grão Pará, Nova Trento, Nova Itaperaba, Ibirama, Ilhota, Imbuia, Ipira, Itá, Itapoá, Ituporanga, Gravatal, Jacinto Machado, Jaguaruna, Leoberto Leal, Lauro Muller, Maracajá, Maravilha, Massaranduba, Matos Costa, Meleiro,



sua maioria são municípios pequenos, com baixa ocupação populacional; temos 16 municípios<sup>15</sup> que possuem de dois a três Consegs; 13 municípios<sup>16</sup> que possuem de quatro a seis Consegs; quatro municípios<sup>17</sup> que possuem de sete a dez Consegs; três municípios<sup>18</sup> que possuem de 11 a 13 Consegs e, por fim, os municípios de Joinville, com 16 e de Florianópolis com 18.

Como o momento é de grande descrença em relação às instituições públicas e policiais, registramos aqui o incentivo como extremamente importante para a participação comunitária nos processos políticos no âmbito da segurança pública, seja para melhorar a percepção e o grau de confiança da sociedade na instituição policial, seja para agir como instrumento de controle da atividade policial, propondo novas soluções, cobrando resultados e culminando com a melhoria da sensação de segurança.

---

Morro Grande, Navegantes, Nova Veneza, Orleans, Otacílio Costa, Paial, Papanduva, Passo de Torres, Paulo Lopes, Penha, Petrolândia, Piçarras, Piratuba, Pomerode, Ponte Alta, Ponte Alta do Norte, Porto Belo, Praia Grande, Presidente Getúlio, Princesa, Rancho Queimado, Riqueza, Rio das Antas, Rio do Sul, Rio dos Cedros, Rio Negrinho, Rio Rufino, Rodeio, São Bonifácio, São Cristovão do Sul, São Martinho, São Pedro de Alcântara, São Joaquim, São José do Cerrito, Santa Rosa de Lima, São José do Cedro, São Lourenço d'Oeste, Santa Rosa do Sul, São Ludgero, Seara, Siderópolis, Sombrio, Schroeder, Taió, Timbó, Três Barras, Timbê do Sul, Tijucas, Treviso, Urubici, Urupema, Turvo, Vidal Ramos, Xaxim; Xanxerê Ponte Serrada.

<sup>15</sup> Municípios com dois Consegs: Capivari de Baixo, Içara, Campos Novos, Bombinhas, Indaial, Dionísio Cerqueira, e Morro da Fumaça; com três Consegs: Brusque, Camboriu, Itapema, Canoinhas, Mafra, Joaçaba, Ouro, São Bento do Sul e Urussanga.

<sup>16</sup> Município com quatro Consegs: Gaspar, Porto União, Imbituba, Laguna, Garopaba, Itajaí, São Francisco do Sul, Caçador, Videira; com cinco Consegs: Balneário Camboriu, Chapecó, Santo Amaro da Imperatriz e São Miguel d'Oeste; e com seis Consegs: Blumenau.

<sup>17</sup> Municípios com sete Consegs: Palhoça, Biguaçu; com oito Consegs: Tubarão; e com dez Consegs: Lages e Criciúma.

<sup>18</sup> Municípios com 11 Consegs: São José; e com 13 Consegs: Jaraguá do Sul.

Figura 2 – Surgimento anual dos Consegs por Carta Constitutiva



Fonte: Elaborado pela autora

Podemos ver por meio desse gráfico que no ano de 2003 houve grande interesse por parte das comunidades no sentido de constituírem um Conselheiro. Esse interesse se deveu ao intenso trabalho de divulgação e de conscientização da necessidade de participação das comunidades nos processos de resolução de conflitos ocorridos em suas localidades realizado pela Coordenadoria Estadual de Polícia Comunitária.

#### 4.1 O CONSELHO COMUNITÁRIO DE FORQUILHINHAS

##### **Breve histórico**

O Conselho Comunitário de Forquilhaínas está localizado no município de São José, localizado na região da Grande Florianópolis–SC. O município mantém limites com as cidades de Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São Pedro de Alcântara, Antônio Carlos e Biguaçu.

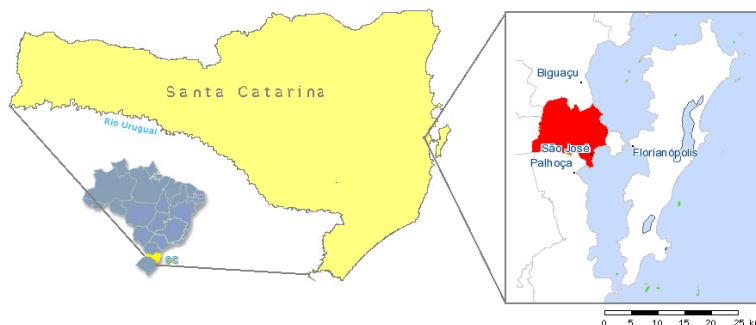
O município de São José desfruta de uma posição privilegiada, pois se encontra na rota em direção a capital, Florianópolis e em conexão viária com o sul do Brasil, já que é cortado pela BR 101 e fica entre as três capitais da região sul do País. Com uma localização estratégica, o município possui uma economia dinâmica, com indústrias de diversos ramos (mais de 1200) e setores de comércio e de serviços bem desenvolvidos (cerca de 6.300 estabelecimentos comerciais e mais 4.800 empresas prestadoras de serviços) (ABIB, 2009).

Com relação às atuais características, o município de São José conta com 201. 746<sup>19</sup> habitantes, sendo o quarto mais populoso de Santa Catarina.

---

<sup>19</sup> Segundo dados do IBGE de 2009.

**Figura 3 - Mapa de Localização do Município de São José**



Fonte: Adaptado de <[www.mapainterativo.ciasc.gov.br/](http://www.mapainterativo.ciasc.gov.br/)>. Acesso em: 19 fev. 2011.

O Conseg de Forquilha foi instituído em 15 de maio de 2003, por meio da Carta Constitutiva n. 51, sendo também chamado de Conseg 51. Sua criação faz parte da iniciativa do Plano Nacional de Segurança Pública, instituído pela Senasp. O Estado de Santa Catarina autoriza a criação de Consegs com base no Decreto-Lei Estadual n. 2.136/01 e pela resolução SSP/SC n. 001/01.

As regiões abrangidas pelo Conseg 51 eram: a região de Forquilha, Forquilha, Lisboa, Los Angeles, Colônia Santana, Morro do Havá, Flor de Nápoles, Pinheiros e outros bairros menores, como Ciniro Martins e Potecas, ou melhor, apenas uma região de Potecas, visto que o bairro Potecas é muito grande e tinha sido dividido em setores, ficando a outra parte para um Conseg que seria formado mais tarde.

O Conseg 51 foi o primeiro a ser formado no município de São José, seguido pelo Conseg da região Norte, formado em 23 de julho de 2003. Estes foram os dois únicos Consegs instituídos no ano de 2003 e deram início aos trabalhos de policiamento comunitário no município.

A Carta Constitutiva do Conseg 51 tem como objetivo unir os esforços das Polícias Civil e Militar do Estado de Santa Catarina com a sociedade civil organizada e os cidadãos, que estavam dentro da

circunscrição deste Conseg, e levar a todos a filosofia da Polícia Comunitária, contando com a participação social para a aplicação de um novo modelo para a segurança pública e para os serviços ligados ao bem comum.

Depois de constituído, uma das primeiras atividades efetivadas pela diretoria do Conseg 51 relacionava-se à necessidade de levar para a comunidade o conhecimento sobre a existência de um novo modelo de polícia, ou seja, de se fazer policiamento. Ao constatarem essa necessidade, foram contatadas as diversas lideranças dos bairros, que englobavam as associações do bairro, as associações comunitárias e o Centro Comunitário de Forquilha, e a eles foi explicada a formação do Conselho e a importância do apoio e da participação ativa da comunidade nas reuniões do Conseg 51.

Inicialmente, a diretoria do Conseg 51 contava com a participação de 15 pessoas, que se dedicavam a participar das reuniões, geralmente noturnas e, muitas vezes, em locais perigosos.

Nesse processo de reuniões com a comunidade, foram também realizadas reuniões nas escolas com o objetivo de orientar e de buscar apoio dos professores e dos funcionários dessas instituições. Dessas reuniões um fato que se revelou importante foi ouvir dos professores que eles mesmos se sentiam despreparados para lidar com os problemas trazidos pelos jovens à sala de aula, principalmente os jovens infratores.

Os professores não se sentiam preparados para as situações que estavam acontecendo na escola, não sabiam como agir em casos de briga de jovens (gangues), ameaças e o grande problema: as drogas. Eles necessitavam de informação, de apoio [...] (Policial civil, membro nato do Conseg 51).

A diretoria do Conseg 51 preferiu, antes de ouvir e de discutir com a comunidade os problemas de segurança, explicar-lhes sobre a filosofia da Polícia Comunitária. Temos o depoimento de um dos policiais que fazia parte da diretoria à época:

[...] o fator pedagógico era fundamental para a

gente buscar o entendimento e a aceitação da comunidade sobre o trabalho do policiamento comunitário, em especial de levar o entendimento de que a polícia trazia sim a necessidade de ação policial de medidas legais para o cumprimento da sua atividade dentro da força necessária, mas trazia uma nova visão de partilhar com a comunidade as suas responsabilidades e da comunidade em ver a polícia como parceira desse processo, esse foi o ponto principal para a gente. (Policial civil, membro nato do Conseg 51).

No final do ano de 2004, com a ideia já disseminada da filosofia da Polícia Comunitária, parcerias com a Igreja, com os Centros Comunitários, com as associações de bairros, com a Prefeitura de São José, com a iniciativa privada e, principalmente, com a Universidade do Vale do Itajaí (Univali) foram fundamentais para que pudessem ser iniciados os projetos: Conseg na Escola; e cursos de formação profissionalizante, oferecendo-os a jovens e a adultos.

O projeto Conseg na Escola atuou no Colégio Estadual Laurita Dutra de Souza, localizado no bairro Pinheiros. A direção, os funcionários, os professores e o Conseg 51 deram início às atividades que buscavam efetivar o resgate de um ambiente escolar mais atrativo em parceria com professores, pais e estudantes. A metodologia do projeto baseava-se na filosofia da Polícia Comunitária.

Trazer a polícia para dentro da escola foi muito positivo, trouxe mais segura para nós (professores e funcionários) e para os alunos. Foi importante também para desfazer a imagem que a polícia só está atrás de bandido, foi importante na medida que mostrou que ela está aí para nos ajudar e nos proteger. (Funcionária da escola e moradora L).

Os cursos de formação englobavam as seguintes áreas de: informática para a comunidade, montagem e instalação de computadores, potencialização de lideranças comunitárias, turismo e hospitalidade, artes plásticas, teatro e música, organização de eventos,

excelência nos serviços de restaurantes, copeiragem e serviços de garçons.

Nos quase três anos de cursos foram oferecidas mais de 600 vagas, formando jovens e adultos que se encontravam desempregados, em situações vulneráveis e que buscavam melhor qualidade de vida. Além dos cursos, foram oferecidos a esses jovens vales-transporte para que pudessem se deslocar até unidade da Univali no Sertão do Imaruim e também lanches; tudo com recursos conseguidos através das parcerias realizadas pelo Conseg 51.

No ano de 2005, o Instituto Stela<sup>20</sup> também passou a fazer parceria com o Conseg de Forquilha, oferecendo toda a infraestrutura necessária para a inclusão digital dos jovens no mercado de trabalho. Essa parceria vigeu até o final de 2006 e possibilitou que mais jovens pudessem ter outras oportunidades além das oferecidas pela criminalidade.

Outro projeto que também foi realizado pelo Conseg 51 em parceria com as Polícias Civil e Militar foi o Vizinho Solidário. Este projeto visava a promover maior interação da comunidade, incentivando exemplos de cidadania. Outro ponto relevante desse projeto foi propiciar que os vizinhos pudessem se conhecer e, assim, ajudar na vigilância do bairro.

A ideia é antiga, com vários modelos implantados no Estado, sempre visando a percepção da necessidade de integrar a comunidade com os costumes antigos e saudáveis, como o de manter hábitos sociais com vizinhos, que em alguns casos tornam-se extensão de uma família. A atitude visa solidariedade, mas tem a finalidade de reduzir a violência no município conscientizando que a vigilância da comunidade deve ser mútua, congregando polícias e os moradores integrando um grande grupo no combate à violência e a criminalidade. O conceito é estabelecer a

---

<sup>20</sup> O Instituto Stela é uma organização privada sem fins lucrativos, criada em 2002, que objetiva levar a sociedade a pesquisa aplicada e a inovação tecnológica. Disponível em: <<http://portal.stela.org.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

implantação de civismo e companheirismo a todos.

Conhecer os vizinhos não significa expor sua vida e seus hábitos publicamente, mas apenas saber quem são as pessoas que nos cercam. Afinal, em uma dificuldade ou necessidade, quem é a pessoa mais próxima a quem podemos solicitar algum auxílio? Com certeza, é nosso vizinho do lado ou da frente. (Proprietário de um comércio local, Membro da diretoria do Conseg 51).

Ao imaginar o projeto, a diretoria do Conseg 51 levou em consideração que quando os vizinhos se conhecem, comunicam-se, trocam seus telefones e ficam conhecendo um pouco da vida e dos hábitos uns dos outros. Quando essas pessoas mantêm uma relação de proximidade, podem viajar com mais tranquilidade, pois, antes de saírem, deixam avisados seus vizinhos que, desse modo, estarão atentos a fim de evitarem possíveis furtos, roubos etc., e prontos para contatarem a polícia e, posteriormente, o proprietário.

Dentro da realização do projeto também eram dados esclarecimentos do que não se recomendava fazer em hipótese alguma, como os moradores se armarem e tentarem enfrentar por si sós as possíveis ameaças ou “os maus elementos”. Era recomendado que quando observarem alguma atitude suspeita, como: movimento de estranhos, veículos estacionados, presença constante de desocupados ou andarilhos na região, que fossem tomadas medidas defensivas que demonstrassem que todos estavam em alerta, por exemplo, ascender algumas luzes de casa, tocar apitos ou buzinas e telefonar para a polícia.

O projeto divulgava que implementando essas pequenas ações os resultados seriam muito positivos e que todos ganhariam fazendo parte do Vizinho Solidário. Observe o trecho a seguir:

#### **Quem ganha com isso?**

**Você:** porque esta é uma maneira inteligente de melhorar a proteção de sua família.

**A comunidade:** porque os próprios moradores vão ajudar na redução da violência e da criminalidade.



**A polícia:** porque passa a contar com a ajuda da comunidade em seu trabalho de preservar a segurança.

No decorrer do ano de 2006, o Conseg 51 percebeu a necessidade de avaliar o seu trabalho, visto que em 2005 foi instalado uma Central de Polícia na localidade de Barreiros e esta Central estava interferindo na dinâmica social do bairro e nos rumos da segurança pública da região.

Esta unidade policial centralizou as atividades de investigação no município de São José, fator que modificou as ações criminais, na região, promovendo um maior questionamento dos Consegs no município sobre o modelo de segurança pública que era apresentado. (Policial civil, membro nato do Conseg 51).

Passado esse processo de avaliação de sua funcionalidade, o Conseg de Forquilhaínas retornou ao seu planejamento inicial, debatendo as questões de segurança pública para o bairro e priorizando o atendimento aos cidadãos mais carentes e que se encontravam em situações vulneráveis. Nesse sentido, novas parcerias foram efetivadas e continuados os antigos projetos. As ações seguiram objetivando orientar a população acerca dos temas relativos à segurança pública e afins.

[...] começamos a desenvolver palestras nas escolas, trazendo profissionais da área da saúde, da área psicologia, da área profissional da segurança pública para ministrar palestras aos alunos e houve uma receptividade muito grande na época. (Policial civil, Membro nato do Conseg 51).

Com o estabelecimento de um plano de trabalho e na luta pela diminuição dos crimes na região, o Conseg de Forquilhaínas se reunia todo início de mês numa sala nas dependências do Salão Paroquial da Igreja Matriz São Francisco de Assis, situada bem na região central do bairro.

#### 4.2 AS REUNIÕES DO CONSELHO COMUNITÁRIO DE FORQUILHINHAS

As reuniões aconteciam no período noturno e contavam sempre com a presença das Polícias Civil e Militar, dos membros da diretoria do Conselho e das pessoas da comunidade. Em algumas reuniões observadas também houve a presença de guardas municipais e de salvavidas do Corpo de Bombeiros do município de São José.

O presidente do Conseg 51 sempre iniciava a reunião solicitando ao representante da Polícia Militar no Conselho o relatório<sup>21</sup> mensal que trazia os atendimentos policiais registrados durante o mês anterior à reunião. O policial militar apresentava nesse relatório dados, como número de apreensão de armas, de apreensão de drogas e quantidade de pessoas e carros que foram abordadas em ações policiais.

Os dados do relatório trazidos pelos policiais militares sempre eram acompanhados de comentários a respeito de suas percepções sobre a “violência” do bairro, como podemos observar nestes dois trechos:

[...] foi um mês tranquilo, com poucas ocorrências, nada grave. (Policial Militar D, Março de 2010).

[...] foi um mês calmo e com diminuição das ocorrências, tiveram apenas dois assaltos à mão armada, os bandidos fugiram de carro, um assalto foi numa padaria e o outro no posto BR. Não houve apreensão de armas e houve pouca apreensão de drogas. (Policial Militar D, Maio de 2010).

Com a finalização dos dados da Polícia Militar, sempre aconteciam comentários a respeito das ocorrências, em seguida a reunião prosseguia com a apresentação dos dados da Polícia Civil. Este

---

<sup>21</sup> Esse relatório apresentava as ocorrências, os registros, as notificações, as chamadas atendidas e as ações realizadas pela Base Operacional da Polícia Militar do bairro durante o mês. Por exemplo: em *blitz* policiais, no mês de dezembro, foram apreendidas três armas.

relatório apresentava o número de Boletins de Ocorrência (BOs) que haviam sido registrados na Delegacia do bairro no mês anterior à reunião. No período pesquisado, a maior incidência de BOs relacionava-se a furtos, brigas, perda de documentos, perturbação da tranquilidade (durante o dia) e perturbação do sossego (durante a noite).

Conhecer as ocorrências criminais da localidade é para Zavataro (2007, p. 7).

Uma das formas para que os atores da sociedade civil possam desempenhar, conjuntamente com o Estado, um papel importante no planejamento estratégico das ações da polícia e na co-gestão da segurança pública [...].

A reunião prosseguia com as pessoas da comunidade comentando sobre alguma situação que lhes chamava a atenção e causava certo incomodo. Isso trazia uma discussão geral, em que cada participante expressava seu ponto de vista sobre o assunto. Como exemplo, citamos algumas passagens da reunião:

Queria falar sobre o ponto de prostituição que tem se formado no trevo de Forquilha com a BR 101, ali tem menores de idade se prostituindo e as moças, além de estarem usando roupas indecentes, ficam fazendo gestos pornográficos a medida que os carros vão passando, não tendo hora para estarem ali naquele “ponto”. (Aposentada, Moradora S).

Neste dia, o grupo ficou discutindo de que forma poderiam acabar com esse problema; falaram da falta de atendimento do Conselho Tutelar e que eles, do Conselho Tutelar, não conseguiam resolver as solicitações que eram feitas, deixando muitos menores em situação de risco. Quando a comunidade cobrou ações da Polícia Militar, o policial presente na reunião fez o seguinte:

[...] a PM já parou ali duas vezes e recolheu os dois menores que fazem ponto ali, uma menina e

um menino, (um de quinze e outro de dezesseis), mas nós não podemos fazer nada, pois a ordem do Comando da Polícia Militar é que a PM procure o Conselho Tutelar para tratar do caso, mas nós ligamos e o Conselho Tutelar não atendeu as ligações e a delegacia do menor não poderia ir buscar os menores, então a única coisa que a PM pode fazer com os menores era levá-los para casa [...]. (Policial militar A).

Os policiais comentaram o caso muito revoltados, pois segundo eles a comunidade cobra que eles tomem alguma atitude sobre o fato, mas no fundo eles não podem fazer nada, o que acaba sobrando para os policiais é recolherem esses menores da rua e levá-los para casa. Conforme a fala de um dos policiais: “[...] servimos de táxi para esses adolescentes, deixamos de atender outras ocorrências para levar esses menores para casa, já que é a única coisa que podemos fazer”.

Sabemos que a comunidade, de um modo geral, sempre cobra que a polícia tome providências sobre os problemas encontrados na localidade, mas nem sempre é possível resolvê-los, como podemos observar pela fala anterior do policial. Isso acaba refletindo na ideia que se tem de que tudo é problema de polícia, esquecendo-se das outras esferas de competência de cada área.

Dentro desse assunto, foi observado em uma reunião exatamente a questão do que compete à polícia, as pessoas da comunidade iam sugerindo ações para a polícia, porém essas ações não eram respaldadas pela lei e diante disso a polícia não podia agir. Os policiais, civis e militares, lembravam que, ao não agirmos dentro da lei, apenas deslocamos o problema sem resolvê-lo.

Se nós policiais começarmos a fazer o que a comunidade nos pede e começarmos a agir fora de lei o que vai virar a sociedade? Não é assim, temos princípios a serem seguidos, temos que dar o exemplo e fazer aquilo que é possível dentro da normalidade, da legalidade. O que é difícil é que nem sempre a comunidade entende isso. (Policial militar D).

Para exemplificar, citamos um caso relatado nas reuniões: o proprietário de um estabelecimento comercial contou que uma vez mandou instalar um telefone público na frente de seu estabelecimento, pois começaria a vender cartões telefônicos, uma vez que as vendas realmente aumentaram com telefone ali instalado. Só que segundo ele, com o tempo aquele telefone começou a dar problemas, pois começou a juntar “maus elementos” no local. Para resolver o problema, o proprietário mandou tirar o telefone público e disse que nunca mais juntou vagabundagem na frente do estabelecimento comercial. Os policiais presentes na reunião discordaram dele, comentando que ele fez errado, que ele deveria ter reclamado à polícia e que, agindo dessa forma, as pessoas de “bem” pagaram pelos erros dos outros, que tomando esta atitude, o proprietário apenas deslocou o problema.

O proprietário do estabelecimento discordava dos policiais, pois segundo ele: “Eu consegui resolver a situação com rapidez e eficiência, se fosse esperar pela ação de qualquer órgão ia demorar muito, esperar pela lei pra que, se eu mesmo posso resolver?”.

Ele contou ainda que tinha um imóvel e que na frente dele tinha uma árvore bem grande que fazia sombra na calçada, até que um dia ele percebeu que sempre ficava um grupinho na calçada junto à árvore, os “maus elementos”. Para resolver o problema e acabar de vez com aquela “junção” em frente à casa, ele e o pai cortaram a árvore e o grupinho de moleques sumiu dali. Então, eles resolvem os problemas assim, “cortando-os pela raiz”. Esse homem se orgulhava de resolver os problemas sem precisar depender de ninguém; os policiais ficaram inconformados com a maneira como esse homem resolvia os “problemas”.

É realmente uma tarefa difícil fazer com que a população confie na polícia para que ela resolva os problemas encontrados na comunidade com extrema rapidez, a relação tem de ser de confiança mútua, mesmo sabendo que a polícia não terá condições de resolver todos os problemas como se é desejado, mas principalmente porque a polícia deverá atuar dentro da lei, o que, às vezes, demora o processo de resolução dos problemas, não sendo tão fácil quanto o exemplo do morador que “cortava os problemas pela raiz”. A grande reclamação desse morador nas reuniões era que a polícia não precisava agir tão dentro da lei,

podendo ela mesma infringir determinadas leis para resolver os problemas de segurança encontrados dentro da comunidade. Mas reclamações desse tipo não estão presentes apenas no Conseg de Forquilha; segundo Dias Neto (2005, p. 127), é comum que a comunidade pense em solucionar seus conflitos infringindo determinadas regras e procedimentos, buscando para isso o apoio da polícia.

Conferir aos cidadãos papel protagonista em políticas de prevenção criminal envolve, contudo, riscos que não se aplicam em outras áreas das políticas públicas. A experiência demonstra que, com frequência, os cidadãos estão dispostos a demandar ou endossar práticas policiais arbitrárias ou mesmo valer-se da força para solucionar os seus conflitos. É função do Estado democrático, inclusive por meio de sua polícia, zelar para que as prioridades e as estratégias propostas pela sociedade civil estejam em harmonia com a lei e reflitam a diversidade de valores e interesses locais.

Mas os moradores reconheciam também os encaminhamentos que eram dados através das reuniões do Conseg 51, um deles foi a iniciativa de conscientizar os proprietários de pensões, de *kitnets*, de apartamentos, de quartos ou de casas para aluguel sobre o cuidado com os inquilinos. Foi levantado nas reuniões que muitos moradores alugavam esses imóveis sem ao menos conhecer dados básicos de seus locatários, não buscando informações que, segundo a polícia, eram o mínimo para se garantir o conhecimento de quem pede um imóvel em aluguel.

Depois que essa questão foi trazida à reunião e debatida, foi feito um levantamento sobre a quantidade de imóveis que se encontravam à disposição para locação e que já estavam alugados, tendo isso em mãos, os policiais, civis e militares, foram em cada propriedade conversar com os donos para orientá-los a fazer uma ficha cadastral dos inquilinos, evitando assim maiores problemas com as pessoas que alugam esses tipos de imóveis. Segundo foi comentado na reunião, esse tipo de aluguel é muito comum para ser usado como ponto de venda e

de distribuição de droga, pois assim os traficantes podem mudar de endereço com facilidade, despistando os policiais. Uma participante do Conseg 51 comentou que os proprietários ficaram mais cuidadosos depois da orientação feita pelos policiais. Segundo relatos, os moradores consideraram muito positivo o trabalho realizado pela polícia naquele fim de ano de 2009.

Na minha rua, conversei com alguns moradores e só se falava nisso, que a polícia esteve nas casas ensinando eles a alugarem os quatinhos, que os policiais foram bem calmos e explicaram tudo direitinho. Acho que agora todo mundo vai ter mais cuidado ao alugar. (Moradora K, dona de casa e participante do Conseg)

Após esse trabalho realizado em parceria entre a polícia e o Conseg 51, foi levantada a possibilidade de seguirem esse exemplo e de realizarem um trabalho parecido nas *lan houses*, explicando aos proprietários sobre o cadastro de usuários e sobre a nova lei de funcionamento destes estabelecimentos e verificando se eles possuem alvará de funcionamento. Os policiais comentaram que eles devem primeiro orientar, informar sobre a nova lei, para depois cobrarem dos proprietários o funcionamento correto, iniciando o trabalho com o mapeamento das *lan houses* e depois dos seus usuários, como foi feito nas pensões e nos quatinhos de alugueis.

O que percebemos durante todo o período de observação foi a importância de a comunidade participar das reuniões do Conseg e de trazer para a polícia problemas que, às vezes, se fazem despercebidos face à abrangência do trabalho policial, como pudemos observar nos trabalhos de prevenção demonstrados anteriormente. Foi relatado ainda que nessa “batida” policial nas pensões e nos quatinhos de alugueis foi descoberto o planejamento de um sequestro e que o quarto em questão seria usado como cativeiro para ação criminal. É claro que não se tinha em mente, quando foi levantada a questão dos tipos de inquilinos que estavam alugando imóveis na região, esse tipo de crime, mas ficou evidente como ações simples, de pequena intervenção, podem prevenir à criminalidade e ajudar a salvar a vida de pessoas.

Outro ponto que gostaríamos de destacar é que determinadas ações não devem ser feitas apenas uma vez e sim ter uma periodicidade para que a eficácia realmente possa ser mantida e os crimes possam ser prevenidos.

Um exemplo disso é a iniciativa que o Conseg de Forquilha e a Polícia Militar vinham fazendo juntos através de reclamações da comunidade sobre “maus elementos”<sup>22</sup> que circulavam nos portões da Escola Estadual Urbana Cecília Rosa Lopes. Foram feitas rondas policiais nos horários de entrada e de saída dos estudantes. Segundo relatos, no período em que a polícia fazia as rondas contínuas, os considerados “maus elementos” desapareciam, mas bastava a polícia diminuir essa periodicidade para que aos poucos comessem a aparecer os sujeitos na circunscrição da escola.

As reuniões não serviam apenas para discutir problemas relacionados à criminalidade e às suas possíveis causas. Problemas, como saneamento, iluminação, lixo, mobilidade urbana e pavimentação das ruas também eram levantados e discutidos nos encontros do Conseg de Forquilha, mostrando claramente que segurança pública não é um fato isolado, que ela se relaciona com outras esferas, como habitação, saúde, educação.

Os Conselhos têm contribuído bastante através de ações criativas e discutidas em conjunto para resolver situações de deficiência na iluminação pública, na pavimentação das ruas, na sinalização do trânsito, na limpeza de terrenos baldios, na prevenção e no tratamento de dependentes de álcool e de drogas, entre outros; ações que são muito importantes para reduzir o número de conflitos e aumentar as melhorias para a comunidade.

Um dos assuntos também tratados em reunião do Conseg 51 foi a vinculação na mídia de um comercial sobre Conselhos que incentivava a comunidade a denunciar o tráfico de drogas nos Conselhos de seu bairro. Todos estavam revoltados com a maneira como os Conselhos foram divulgados, ou seja, como central de denúncias. O presidente do Conseg

---

<sup>22</sup> Segundo relato de uma representante da Associação de Pais e Professores (APP) da Escola Cecília Rosa, eram considerados “maus elementos” os jovens desconhecidos que ficavam parados nas proximidades da escola, na maioria homens, sem camisa, com lata de cerveja na mão e fumando cigarro, atitude considerada pelos pais e pelos professores da escola, suspeitas para o local e o horário (meio dia e final da tarde).



de Forquilha afirmava que um Conseg não é isso e que se as pessoas de algumas localidades já têm medo de participar dos Conselhos, com esse comercial vão ter mais medo ainda. Comentou ainda que já havia conversado com outros presidentes de Consegs e que todos combinaram de encaminhar um ofício à Coordenação Estadual da Polícia Comunitária solicitando que esse comercial<sup>23</sup> fosse retirado da mídia, pois ele somente prejudicava a imagem dos Consegs. De acordo com um policial militar entrevistado:

[...] os conselhos Comunitários de Segurança não servem para que se identifique ali os delatores, aqueles que estão informando e delatando. Não pelo contrário, tem que ser de uma forma que seja sigilosa e pra isso tem os mecanismos que o próprio conselho possibilita pra que seja desenvolvido, através das zonas de informações, sugestões e críticas e daí pode se colher essas informações reservadamente, sem ter que se expor em público. (Policial militar B).

Muitas foram as discussões sobre a segurança do bairro e o que poderia ser feito para melhorar e propiciar maior sentimento de segurança aos moradores de Forquilha. Dentre as ações apresentadas, seguem algumas:

- dar continuidade às visitas nas pensões e quatinhos de alugueis;
- participar da campanha *Crack* nem pensar, da Rede Brasil Sul de Comunicação (RBS);
- produzir panfletos explicativos divulgando o Conseg para serem distribuídos em pedágios no bairro. Isso seria patrocinado pela rede de comerciantes do bairro. Nesse panfleto de divulgação do Conseg de Forquilha, irá estampado na capa o símbolo do Conselho;
- incentivar medidas primárias de prevenção ao comércio: fazer palestras para que os comerciantes obriguem os motoqueiros a retirarem seus capacetes ao entrarem nos estabelecimentos comerciais. Essas

---

<sup>23</sup> Observamos que o comercial teve pouca circulação na mídia, porém, não foi possível descobrir se o pedido dos Consegs foi realmente atendido ou se foi retirado por outro motivo.

palestras teriam como objetivo esclarecer aos comerciantes que tomando medidas simples como essas, eles se preveniriam da ocorrência de assaltos;

- buscar parcerias com o setor público; e
- realizar a operação *Lan House*: conhecer a nova lei das *lan houses* e orientar os proprietários sobre ela, cobrando deles o fichamento de seus usuários, formando um cadastro dos frequentadores.

De um modo geral, os assuntos tratados nas reuniões tinham certa variedade, é claro que sempre predominava os relativos à segurança pública, mas era recorrente surgirem temas, como as ações dos outros Consegs do município, seja para saber como ele resolveu tal problema, seja para criticar suas ações. Segue comentário de um participante da diretoria do Conseg 51:

[...] a maioria dos Consegs que conheço não se entende com a Polícia Militar, muito menos com a Polícia Civil, eles se baseiam apenas em reclamações e falta de efetivo da polícia. Acreditam que o trabalho do Conseg está baseado apenas em cobrar que a polícia faça rondas e que prenda os criminosos, esquecendo que a filosofia de trabalho da polícia comunitária é muito mais que isso. (Membro M, guarda municipal).

Aliás, esse é um ponto levantando tanto nas reuniões como nas entrevistas com os policiais militares da Coordenação Estadual de Polícia Comunitária de Santa Catarina, a cobrança das comunidades por mais efetivo e viatura, entendendo, erroneamente, que o papel dos Consegs é cobrar mais policiamento nas ruas. Segue trecho de uma das entrevistas, quando foi perguntado sobre qual demanda a comunidade traz para a Coordenação:

[...] a demanda sempre é que eles pedem o reforço de mais policiamento, de mais viatura, mais delegacias, mais profissionais da segurança pública, na verdade esse é o clamor geral de todos os conselhos comunitários de segurança, e o outro clamor também que eles pedem, digamos, é na

realidade a soma de esforços, dos órgãos de segurança pública e dos órgãos públicos em si, do próprio município, do próprio Estado, através da prefeitura, câmara de vereadores, do governo do Estado.

[...] eles acham que conselho comunitário de segurança significa mais polícia, mais viatura, mais efetivo, e não é isso aí, não é só isso aí, é muito mais amplo. (Coordenador Estadual de Polícia Comunitária, 2010).

Temos também outra entrevista apontando que reivindicações difíceis de serem realizadas acabam por desanimar a continuidade dos Conselhos:

Muitas pessoas acreditam que o trabalho do CONSEG seja meramente *reivindicatório* e essa forma de ver tem atrapalhado até mesmo a continuidade do conselho, pois as reivindicações normalmente “esbarram” na falta de recursos ou em outras dificuldades e isso tende a desmotivar o trabalho e até mesmo a desacreditar o CONSEG. (Coordenador da Polícia Comunitária da Polícia Militar, 2010).

Outro ponto levantando sobre outros Consegs é que muitos se baseiam em política e em seus favores. Eles comentam que ali não é lugar de fazer política, muito menos de se promover, e que o Conseg que vive sob favor político, uma hora está bem, mas depois, quando o político que os ajudava não está mais no poder, todos os projetos e melhorias que estavam surgindo no bairro vão “por água abaixo”, ficam esquecidos até nova troca política.

Cabe aos Consegs arrecadar recursos financeiros para desenvolverem seus projetos, pois eles não recebem recursos públicos para sua implementação. Cada Conseg procura formas de obtenção de recursos, seja através das parcerias (como no caso de projetos de curso de informática em parceria com a Univali) ou do apoio do comércio local.

### 4.3 A POLÍCIA E A COMUNIDADE

Os policiais militares que trabalham com o policiamento comunitário no bairro de Forquilha afirmaram, através das entrevistas, que foram trabalhar neles por se identificarem com a filosofia de trabalho. Contaram que ficaram conhecendo esse novo modelo de policiamento por meio de palestras e de curso oferecido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina. Ao serem questionados sobre o motivo que os levou a escolherem a comunidade de Forquilha para exercerem a profissão, os policiais relataram que dificilmente escolhem o local de trabalho, as ordens sempre vêm do comando e eles se adaptam ao novo posto de trabalho.

Eu conheci e gostei do posicionamento que a polícia tem através da filosofia da polícia comunitária, deixa a polícia menos rígida, mais próxima do cidadão. Solicitei então ao meu comandante que quando tivesse uma oportunidade que me colocasse num bairro onde já tivesse o policiamento comunitário. Daí vim parar aqui. É um bairro bom de trabalhar, só não sei até quando vou ficar aqui. (Policial Militar A).

Trabalho na polícia comunitária pela sua filosofia me identifico com ela [...] (Policial Militar C).

Em relação aos moradores, foram consultadas 27 pessoas do bairro para saber se eles conheciam o trabalho da polícia na comunidade; a maioria (16) respondeu que sabia que no local existia um posto policial, que os policiais eram bem simpáticos e que sempre viam a viatura passando pelas ruas do bairro. Comentaram que a polícia sempre atende aos chamados e alguns também falaram que gostam das rondas que a polícia faz ao redor das escolas, sentem que seus filhos ficam mais seguros com essa atitude.

Poucas pessoas (11) afirmaram conhecer a existência da Polícia Comunitária, mas questionadas sobre se conheciam algum projeto do Conseg 51, sete moradores falaram sobre os cursos de informática para

jovens e que conheciam algum familiar ou pessoa próxima que realizaram o curso.

Ao serem questionadas sobre o grau de confiança nas Polícias Civil e Militar, a maioria respondeu que confia mais na Polícia Militar, sempre associando que ela está mais presente na comunidade, que é mais vista. Isso é aceitável ao analisarmos que a Polícia Militar é facilmente identificável pelo uso da farda, coisa que não acontece com a Polícia Civil e, também, porque esta é responsável pela investigação dos crimes, não podendo estar presente aos olhos de todos quando se está “atrás de suspeitos”. Outra característica que favorece à visibilidade da Polícia Militar é que ela está presente nas ruas, enquanto a Polícia Civil encontra-se dentro das delegacias fazendo o registro das ocorrências. Ao indagar sobre qual imagem os moradores têm da Instituição Polícia, temos o seguinte comentário:

A imagem continua sendo a mesma, é uma imagem boa, uma vez que sabemos de suas dificuldades tanto material, operacional e psicológica. A segurança depende de um governo que hoje não tem o mínimo interesse em aumentar efetivos, instrução militar para desempenhar melhor o trabalho, armamento insuficiente e pouca munição, baixos salários o que os leva muitas vezes a se associarem-se com os marginais. (Morador Y, estudante).

Hoje a polícia ta mais perto da gente, a gente pode sentar e conversar com os policiais, as vezes eles até dão conselho é diferente daquela época que a polícia só corria atrás dos bandidos. (Morador Z, zelador).

Eu não sei dizer se a polícia ta melhor hoje do que era antes, só parece que ta mais simpática, acho que eles viram que precisam do apoio do povo. (Moradora X, atendente).

Não acredito muito, não vejo muitas mudanças. (Morador P, servente de pedreiro).

A maioria dos moradores comentou que se fosse possível gostariam de ver mais policiais andando pelo bairro, mas concordam que isso é um problema existente em todo o município de São José, citando casos de assaltos, de furtos, de homicídios e de tráfico de drogas que vêm ocorrendo em outras localidades próximas.

Tinha que ter mais polícia nas ruas, os problemas continuam os mesmos: roubo de casas e tráfico de drogas, roubo de bicicletas, e assaltos em casas do comércio, a cidade está cada vez mais perigosa. (Morador Q, comerciante).

Quando questionados por que não participavam das reuniões do Conseg, foi quase unânime a resposta de que eles não têm tempo, são muito ocupados, que trabalham o dia inteiro; tem de cuidar dos filhos, da casa, dos estudos. Houve poucos que responderam que têm receio de participar, que moram em locais em que não “pegaria” muito bem estar discutindo sobre a violência.

Lá na minha rua, não dá pra falar de polícia não [...] lá a coisa tá feia [...] Deus que proteja a gente. (Moradora R, doméstica)

Lá na escola do meu filho eu já ouvi falar, esses tempos, dessa coisa de reunião com a polícia, mas é difícil, a gente trabalha, chega tarde, daí tem os filhos, o marido [...] isso é coisa de quem tem tempo [...] (Moradora T, vendedora)

A participação da comunidade quando se trata de assuntos relacionados à segurança pública é ainda muito tímida. Pessoas da diretoria do Conseg afirmaram que na maioria dos casos os moradores vêm participar da reunião em busca da solução de um problema próprio, como a limpeza de um terreno baldio vizinho ou mesmo que próximo à sua casa está havendo concentração de jovens para o uso de drogas etc.

O interesse com o bem geral da comunidade é muito pequeno, as pessoas não se interessam muito em participar, por mais que se passe e convide a vir nas reuniões, ainda assim é fraca a participação. (Membro da diretoria do Conseg, proprietário de comércio local)

Zavataro (2007), ao pesquisar sobre os Consegs de Curitiba, também relata que as motivações para a participação da comunidade nos Conselhos são as mais diversas, elas vão desde os interesses econômicos do bairro até o engajamento por melhorias de segurança.

Apesar da baixa participação comunitária nas reuniões do Conseg, os que dela participavam acreditavam que esse é um caminho para a solução dos conflitos dentro da comunidade, considerando o conselho um importante espaço de intermediação entre polícia e comunidade.

Rolim (2006, p. 70), ao tratar do policiamento e a segurança pública no século XXI, nos relata que: “De fato, uma comunidade relativamente organizada e disposta a agir em prol de sua própria segurança pode fazer muito, evitando a prática de vários crimes”.





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudarmos sobre segurança pública, encontramos um novo modo de pensar o trabalho da polícia e, a partir dele, buscamos entender a relação da polícia com a comunidade, tendo como objeto de estudo específico o Conseg instalado no bairro de Forquilha. Nas reuniões do Conseg de Forquilha sempre foi realizado o levantamento de problemas e a busca de soluções, mesmo que, às vezes, essa busca fosse interpelada por outros conflitos, como casos relatados em que sugestões para que se infringisse a lei eram feitas, ou mesmo quando se tentavam soluções que estavam muito longe do alcance policial, ou então quando eram sugeridas ações policiais que não cabiam ao serviço da polícia, revelando a ausência de outros canais e retomando um assunto tão debatido na literatura da área de que a polícia acaba fazendo serviços que não são de sua competência.

Percebemos, também, através da fala dos entrevistados, quanto a comunidade é mais conservadora do que a própria polícia. Questões vinculadas à moral incomodavam e sempre eram alvos de longas discussões nas reuniões, como cobrar que a polícia atue junto aos comportamentos libertinosos (caso das prostitutas, que apareceu em todas as reuniões).

No trabalho de campo deparamo-nos principalmente com a falta de motivação popular quando eram tratados assuntos relacionados à segurança na comunidade; seja por medo, por insegurança ou por achar que o policiamento comunitário não produz muitos resultados, a comunidade não se mostrava motivada a participar, ficando sempre para depois o debate sobre a segurança na localidade. Falar sobre casos violentos divulgados na mídia atraía sempre mais atenção do que discutir possíveis soluções para as violências que aconteciam no bairro. Aqui, observamos despontar o cenário midiático da violência como espetáculo, em que pessoas conversam sobre crimes como se estivessem

comentando uma cena de filme ou de novela.

Acabamos percebendo também, através da observação das reuniões do Conseg 51, que o Conselho acaba atuando mais como ouvidoria, em outras palavras, não passa de um balcão de denúncias e de reclamações, não exercendo, no nosso entender, o papel que deveria, que é ser um articulador de políticas de segurança. Os conselhos acabam apenas transmitindo o que já está exposto, dado, pela segurança pública: a sociedade buscando por mais polícia, mais viaturas, mais equipamentos, mais cadeias, pensando a polícia como repressora do “mal que assombra a comunidade”.

Para que os Consegs avancem, é necessário que a sociedade se organize e debata com seriedade os problemas criminais, ampliando o entendimento sobre segurança pública e compreendendo que enquanto as políticas de segurança pública forem percebidas apenas como ações policiais, o atual modelo continuará sendo reproduzido.

Entendemos que o policiamento comunitário precisa avançar em relação às políticas públicas, descentralizando algumas ações, desburocratizando a estrutura policial e dando mais autonomia para os Conselhos agirem na solução dos conflitos.

Na nossa visão, a filosofia da Polícia Comunitária necessita de mais participação, que implica presença, internalização por parte de outros órgãos, da ideia de Polícia Comunitária. Podemos citar como exemplos outros órgãos policiais (Corpo de Bombeiros) e não policiais (Secretarias de Saúde, de Assistência Social, de Educação).

Constatamos que o bom desenvolvimento do policiamento comunitário esbarra na ineficácia de outras instituições e de políticas públicas inter ou multissetoriais. Em outras palavras, a estrutura excessivamente burocratizada do sistema público de segurança acaba afetando a ideia do que seja policiamento comunitário, que necessita ser desenvolvido sobre outros paradigmas de gestão, como governança e governabilidade.

Percebemos que agir dentro dessa nova filosofia de trabalho é

desafiante tanto para a comunidade quanto para a polícia. Compartilhar informações e detalhes sobre os acontecimentos e os locais mais vulneráveis da comunidade é abrir oportunidades para o desenvolvimento de ações concretas em parceria com as Polícias Civil e Militar.

Porém, fazer a comunidade participar é hoje o grande desafio dos Consegs, principalmente do Conseg de Forquilha, onde, apesar das muitas ações positivas e dos resultados sentidos, ainda encontra-se dificuldade em manter o mesmo ativo, promovendo trabalhos direcionados à prevenção à criminalidade.

Mas o que leva as pessoas a se organizarem e depois se dispersarem? Infelizmente, ao final da pesquisa, o Conseg de Forquilha não estava mais atuante. Suas reuniões aos poucos deixaram de ocorrer e seus projetos foram paralisados. O primeiro Conseg do município de São José perdeu suas forças, suas lideranças por razões, ainda desconhecidas, deixaram de estar presentes nas reuniões e com isso seus aliados também foram se ausentando.

Os benefícios presenciados e vivenciados pela comunidade deixaram de ser relevantes em dado momento e agora estão suspensos, em busca de um novo líder que faça com que a comunidade volte a participar e a enfrentar os desafios impostos em seu dia a dia.

Além do enfraquecimento de sua liderança, são possíveis razões para a diminuição da participação comunitária: o medo de se expor e o desconhecimento acerca dos desdobramentos das conversas realizadas nas reuniões; ainda domina o imaginário da comunidade, fazendo com que poucos sejam os reais participantes.

Creemos que a divulgação da experiência de um Conseg para outro, como vem ocorrendo no Estado de Santa Catarina, é uma grande disseminadora e incentivadora para que novas participações venham a fazer parte do trabalho desenvolvido pelo policiamento comunitário. Porém, não podemos esquecer que a filosofia da Polícia Comunitária busca trabalhar de forma a atender cada comunidade com seus

respectivos problemas, podendo surgir diferentes soluções a cada conflito apresentado, por isso, fica claro que nem sempre é possível adaptar soluções de uma comunidade para outra.

É necessário que os Consegs planejem suas ações, não deixando de olhar para o futuro, para que seu crescimento não encontre barreiras que os impeçam de continuar na luta por uma sociedade mais segura. Sendo assim, esperamos que através da relação de confiança construída entre polícia e população se estabeleça de forma sólida e eficaz a prevenção e o combate ao crime.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos Adenauer IX**, n. 4, p. 9–27, Segurança Pública, 2008.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lurdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**, Belo Horizonte, número especial, p. 14–39, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Prevenção integrada: novas perspectivas para políticas de segurança no Brasil. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 38–42, jan./jun. 2006.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.1, p. 77–86, 2004.

BAUMAN. Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**: uma análise internacional comparativa. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. 267 p.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v. 13, n. 4, dez. 1999.

\_\_\_\_\_. **Reinventando a polícia**: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte: CRISP; UFMG, 2002.

BEATO FILHO, Cláudio C.; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégia de policiamento em espaços

urbanos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 687-718, 2008.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz *et al.* A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva [online]**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119–131, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas**. São Paulo: EDUSP, 2002.

CARDOSO, Gabriela Ribeiro. **Atores sociais, recursos e interesses: o processo de construção da 1ª CONFERÊNCIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA CATARINA**. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. 132 p.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (Org.). **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999. 168p. (Coleção polícia amanhã: Textos fundamentais de polícia).

CIMOLIM, Valter. **Polícia Comunitária: limites e perspectivas na crise de legitimidade do sistema penal – um estudo na região de Criciúma – SC**. 2009. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CURSO NACIONAL DE PROMOTOR DE POLÍCIA COMUNITÁRIA. Grupo de Trabalho. Portaria SENASP n. 002/2007 – Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2008. 364 p.

CHAGAS, José Ricardo. **A polícia comunitária no Brasil**. 2009.

Disponível em:

<<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/31734/public/31734-36582-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005. 159 p.

\_\_\_\_\_. A nova prevenção: uma política integrada de segurança urbana. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, IBCCRIM, ano 9, p. 383–399, out./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. **Policiamento comunitário e controle sobre a polícia: a experiência norte-americana**. São Paulo: IBCCRIM, 2000. 125 p.

DUARTE, Luiz Ricardo. **Aspectos da implantação e da avaliação do policiamento comunitário**. 2004. 94 f. Monografia (Especialista em Segurança Pública) – Curso de Pós-Graduação em Segurança Pública. Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2004.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na Constituição federal de 1988: continuidades e perspectivas. Políticas Sociais: acompanhamentos e análise. Vinte anos da Constituição Federal. **Boletim IPEA**, v. 3, n. 17, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_17/volume03/06\\_capt03.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume03/06_capt03.pdf)> Acesso em: 20 dez. 2010.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997. 107 p.

HAGUETTE, Teresa M. F. **Metodologias qualitativas na Sociologia**.

Petrópolis: Vozes, 1999. p. 63–105.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os Conselhos Gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n. 161, p. 43–79, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p.139–170, 2007.

LUCHMANN, Lígia; HAHN, Helena; BORBA, Julian. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2007. **Anais...** Caxambu, 2007.

MARINHO, Karina Rabelo Leite. **Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário**. 2002. 106 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

MARCINEIRO, Nazareno. **Implantação do gerenciamento pela qualidade total na polícia militar de Santa Catarina**: um estudo de caso. 2001. 204 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

\_\_\_\_\_. **Polícia Comunitária**: construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009. 231 p.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia comunitária**: evoluindo para a polícia do século XXI. Florianópolis: Insular, 2005. 104 p.

MONTEIRO, Felipe M. **Uma tragédia anunciada**: estudo da dinâmica das taxas de homicídios nos municípios de Santa Catarina de 1996 a 2008. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2009.



MÁXIMO, Alexandre Alves. **A importância do mapeamento da criminalidade utilizando-se tecnologia de sistema de informação geográfica para auxiliar a segurança pública no combate à violência**. 2004. 100 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva** [online], v. 18, n. 1, p. 103–110, 2004.

PASSETTI, Edson. Segurança, confiança e tolerância: comandos na sociedade de controle. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 151–160, mar. 2004.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; ALMEIDA, Guilherme Assis. **Violência urbana**. São Paulo: Publifolha, 2003. 88 p.

PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, v. 21, n. 2, p. 211–233. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v21n2/v21n2a10.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2011.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006. 311 p.

SANTA CATARINA. Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança. 2001. Disponível em: <<http://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/policiacomunitaria.nsf>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

SAPORI, Luis Flávio. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, edição 6, 2010.

SELLTIZ, WRIGHTSMAN & COOK. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E. P. U., 1987. 1 v. (Cap.1 e 5).

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados** [online], v. 21, n. 61, p. 77–97, 2007. ISSN 0103-4014. doi: 10.1590/S0103-40142007000300006.

\_\_\_\_\_. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados** [online] v. 17, n. 47, p. 75–96, 2007. ISSN 0103-4014. doi: 10.1590/S0103-40142003000100005.

\_\_\_\_\_. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados** [online], v. 20, n. 56, p. 91–106, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança no Brasil**. Ministério da Justiça. Brasília: SENASP, 2009.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. **Políticas Públicas no Brasil**. [s.l.]: Fiocruz, 2008. p. 65–86.

SOUZA, Elenice. **Policciamento Comunitário em Belo Horizonte**: avaliação e perspectivas de um programa de segurança pública. 1999. 183 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Nova Polícia**: inovações na polícia de seis cidades Norte-americanas. Tradução de Geraldo de Souza. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. 257 p.

\_\_\_\_\_. **Policciamento Comunitário**: questões e práticas através do mundo. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 125 p.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47–103.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança**. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2009.

TÖNNIES, Ferdinand. *Comunidad y Asociacion*. Barcelona: Ediciones Península, 1979.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policciamento comunitário**: como começar. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994. 337 p.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso. Violência e Crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 3, 1999.

\_\_\_\_\_. Violência: questão social ou institucional? *In*: OLIVEIRA, Nilson (Org.) **Insegurança Pública – Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

ZAVATARO, Bruno. Democracia e Participação nos Conselhos Comunitários de Segurança de Curitiba: uma nova gestão da Segurança Pública? SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., Florianópolis, 2007. **Anais Eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <[http://www.sociologia.ufsc.br/npms/bruno\\_zavataro.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/bruno_zavataro.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2011.



## ANEXO





## Cursos de Informática para a comunidade

**Capacitação em informática para jovens e adultos da Grande Florianópolis**

**Público alvo:** alunos das redes públicas estadual e municipal que estejam cursando o ensino fundamental ou médio (a partir dos 13 anos de idade) e pessoas interessadas em aprender os primeiros passos na informática

| Formação em Informática                          | Carga Horária | Descrição   |
|--|---------------|---|
| Como utilizar o computador e navegar na Internet | 8             | Introdução à informática. Introdução ao uso do sistema operacional. Principais funcionalidades do sistema operacional Windows. Introdução ao funcionamento da Internet. Navegação através de páginas na Internet. Utilização de endereços Web. Usando os recursos da Web. Prática de laboratório. |
| Como editar texto                                | 20            | Apresentação dos editores de textos. Construindo ofícios, cartas, relatórios e outros documentos. Manipulando uma ferramenta de edição (Microsoft Word). Prática de laboratório.  |
| Como elaborar planilha eletrônica                | 16            | Apresentação de planilhas eletrônicas. Construindo planilhas e gráficos. Manipulando uma planilha eletrônica (Microsoft Excel). Prática de laboratório.   |

**Horário:** 3ª e 5ª feiras, das 13h30 às 17h

**Aulas:** de 25/08 a 29/09

**Local:** UNIVALI, Campus São José (laboratório de informática)



UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI  
SANTA CATARINA - BRASIL

Coordenador: Prof. Alessandro Mueller ([alessandro@univali.br](mailto:alessandro@univali.br))  
Fone: 48 3281 1544



## Cursos de Informática para a comunidade

**Capacitação em informática para jovens e adultos da Grande Florianópolis**

**Público alvo:** alunos das redes públicas estadual e municipal que estejam cursando o ensino fundamental ou médio (a partir dos 13 anos de idade) e pessoas interessadas em aprender os primeiros passos na informática

| Formação em Informática                          | Carga Horária | Descrição   |
|--|---------------|---|
| Como utilizar o computador e navegar na Internet | 8             | Introdução à informática. Introdução ao uso do sistema operacional. Principais funcionalidades do sistema operacional Windows. Introdução ao funcionamento da Internet. Navegação através de páginas na Internet. Utilização de endereços Web. Usando os recursos da Web. Prática de laboratório. |
| Como editar texto                                | 20            | Apresentação dos editores de textos. Construindo ofícios, cartas, relatórios e outros documentos. Manipulando uma ferramenta de edição (Microsoft Word). Prática de laboratório.  |
| Como elaborar planilha eletrônica                | 16            | Apresentação de planilhas eletrônicas. Construindo planilhas e gráficos. Manipulando uma planilha eletrônica (Microsoft Excel). Prática de laboratório.   |

**Horário:** 4ª e 6ª feiras, das 08h as 11h30

**Aulas:** de 26/08 a 30/09

**Local:** UNIVALI, Campus São José (laboratório de informática)



UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI  
SANTA CATARINA - BRASIL

Coordenador: Prof. Alessandro Mueller ([alessandro@univali.br](mailto:alessandro@univali.br))  
Fone: 48 3281 1544